341.6
M62m

ALBERT MILLOT
DOCTEUR EN DROIT

LES MANDATS INTERNATIONAUX

ÉTUDE SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 22 DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

PRÉFACE
DE
M. BASDEVANT
Professeur de Droit International Public et d'Histoire des Traités
à l'Université de Paris

PARIS Ve
ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR
11, RUE VICTOR-COUSIN, 11
1924

Eng
6-5-55

LIBRARY
UNIVERSITY OF ILLINOIS
URBANA

LES

MANDATS INTERNATIONAUX

ALBERT MILLOT
DOCTEUR EN DROIT

LES
MANDATS INTERNATIONAUX

ÉTUDE SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 22
DU
PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

PRÉFACE
DE
M. BASDEVANT
Professeur de Droit International Public et d'Histoire des Traités
à l'Université de Paris

PARIS Ve
ÉMILE LAROSE, LIBRAIRE-ÉDITEUR
11, RUE VICTOR-COUSIN, 11
1924

341.6
M62m

PRÉFACE

C'est avec grand plaisir que je présente au lecteur — en le lui recommandant — le livre que M. Albert Millot consacre aux *Mandats Internationaux*. Par lui, la littérature française est, pour la première fois, dotée d'une étude exacte, précise, aux éléments tirés des meilleures sources, guidée par une analyse pénétrante et méthodique, de cette institution si nouvelle et qui vient d'ouvrir un chapitre nouveau, dont les premières lignes seulement sont tracées, au livre déjà si abondant et si divers de la politique extérieure et de la politique coloniale.

Par l'effet de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et d'actes complémentaires, le droit des gens s'est enrichi d'une catégorie nouvelle, celle des « territoires sous mandat » : anciennes colonies allemandes, territoires détachés de l'Empire Ottoman. Or, la situation politique et sociale en ces pays est si diverse qu'un régime unique ne saurait s'y adapter : ici, une large participation des habitants à la gestion de la chose publique est possible et désirable, là, elle ne se conçoit pas : d'où la répartition de ces territoires en trois groupes correspondant à ce qu'on appelle Mandat A, Mandat B et Mandat C. Ces territoires sont placés sous mandat conféré à une Puissance : France, Grande-Bretagne, Empire Britannique, Japon, Belgique ou même Dominion de l'Empire Britannique (Afrique du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande). Chacun de ces mandataires (ici, Etat ; là, Dominion) aborde sa tâche sous l'influence et avec l'appui de ses institutions propres, de ses habitudes, de ses traditions coloniales ou politiques. Or, institutions, habitudes, traditions coloniales ou politiques, le mandataire ne peut pleinement les suivre ; il n'a pas annexé le territoire sous

575406

Mandat, il n'est pas vis-à-vis de lui dans la position de l'Etat protecteur vis-à-vis de l'Etat protégé, il n'est pas davantage dans une de ces positions transitoires imprécises, qu'a connues la politique coloniale dans les dernières années du XIX^e siècle et qui préparaient des annexions (sphère d'influence, pseudo-protectorat, etc.) ; il est chargé d'exercer une tutelle, en qualité de mandataire et au nom de la Société des Nations. Certains devoirs lui sont parfois imposés par l'article 22 du Pacte (prohiber la traite des esclaves, le trafic des armes, etc.) et devoirs que viennent préciser les « termes » du Mandat : cela, d'ailleurs, n'est pas une innovation bien grande, mais rappelle l'acte de la Conférence de Berlin de 1885. Sous le régime du Mandat s'ajoute enfin le droit de regard, de surveillance reconnu au Conseil de la Société des Nations, assisté de la Commission permanente qui doit recevoir et examiner les rapports annuels des Mandataires.

Régime singulièrement complexe, comme on voit par ce simple aperçu.

Et, dès lors, on se demande comment un mécanisme aussi compliqué, aussi lourd, a pu être imaginé comme instrument d'une politique d'organisation. M. Albert Millot nous renseigne sur ce point dans la première partie de son livre consacrée à l'historique sommaire de la question des mandats. Les procès-verbaux du Conseil Suprême où la question a été débattue et réglée n'ayant pas été publiés, M. Albert Millot ne pouvait puiser à cette source ; mais il a su glaner avec profit parmi les indications fournies par la presse anglaise et surtout par la presse italienne, plus encore parmi les indiscrétions généreusement commises par certains membres ou experts de la Délégation américaine. Il nous montre ainsi le système des Mandats naissant d'une suggestion du Général Smuts, relative à certains territoires de l'Empire Ottoman et de l'Empire Russe, adoptée par le Président Wilson comme la formule heureuse permettant de résoudre une question délicate, transportée ainsi aux anciennes colonies allemandes un peu contre le gré du promoteur initial de cette conception.

Puis, l'explication historique de l'institution, ses aspects divers et de ses applications étant fournie, M. Albert Millot en tente la construction juridique. C'était la partie la plus difficile de l'œuvre, mais aussi la plus importante, la plus vivante, la plus actuelle : la construction juridique de cette institution à multiples aspects doit dépendre de sa vie, de ses applications, et réagir sur elles. Peut-être, certains points de la construction proposée laissent-ils place à des objections, à des réserves ; mais celles-ci ne permettent pas de méconnaître que nous ne soyons ici en face du plus sérieux effort qui ait été tenté sur ce point en France.

Je voudrais seulement ajouter un mot à cette analyse pour attirer l'attention sur l'importance et la délicatesse du rôle imparti au Conseil de la Société des Nations. Le droit de regard de la Société des Nations c'est ce qui fait, en fin de compte, la grande nouveauté de l'Institution, ce qui la différencie de certains agissements du passé et, par exemple, de ce prétendu mandat que Sir James Fergusson affirmait avoir été donné à l'Angleterre au regard de l'Egypte (Chambre des Communes, 5 février 1887). Ce droit de surveillance, le Conseil de la Société des Nations ne le possède pas seulement à l'égard des territoires sous mandat, mais aussi avec des modalités diverses à l'égard de la Sarre, de Dantzig. Ici et là, le Conseil est chargé d'une mission délicate : ni la Sarre, ni Dantzig, ni les territoires sous mandat ne peuvent être bien gouvernés de Genève par un Gouvernement siégeant quatre fois par an et qui, sous prétexte de contrôle, se substituerait aux autorités établies ; mais, d'autre part, il est indispensable que le Conseil ne se désintéresse ni de la Sarre, ni de Dantzig, ni des territoires sous mandat : avec des modalités diverses, le Conseil doit s'inspirer ici et là d'une certaine unité de vues ; cela est nécessaire pour que le système des Mandats ne soit pas une tentative vaine.

M. Albert Millot a foi dans cette institution nouvelle. Autant qu'un livre le puisse faire, le sien contribuera au succès de celle-ci, en répandant autour d'elle des idées claires. Je souhaite — et je crois avoir lieu d'espérer — qu'après ce beau début,

M. Albert Millot poursuive ses études sur les divers mandats, particulièrement sur l'application que la France a faite de ce système, dans l'ordre administratif, judiciaire ou financier, aux territoires pour lesquels elle a accepté les responsabilités de Puissance mandataire : Syrie, Cameroun, Togo.

J. Basdevant.

INTRODUCTION

Parmi les résultats si divers et inégalement heureux de la Conférence de la Paix réunie à Paris en 1919, il en est un qui a introduit une grande nouveauté dans le droit international, qui y a ajouté un chapitre important. Il s'agit de l'institution de ces mandats internationaux qui fonctionnent aujourd'hui suivant des modalités prévues et en conformité de certains principes posés par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations.

C'est par l'article 22 du Pacte qu'est posé, en effet, le principe qu'il existe « des colonies et territoires... habités par des peuples incapables de se diriger eux-mêmes... ». Ces peuples forment ce que l'on peut appeler les mineurs du Droit des Gens. Dans le droit privé, l'incapable est protégé par la loi, par la Société : la Société des Etats agira-t-elle différemment à l'égard des peuples mineurs? Nullement : l'article 22 ajoute, en effet : « Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation. La meilleure manière de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées, etc... »

Il semble que nous nous trouvions ici en présence de l'extension au Droit des Gens d'une institution de droit privé : une tutelle internationale est créée en faveur de certaines communautés humaines. Cette tutelle, à vrai dire, a des caractères qui lui sont propres et la distinguent nettement de la tutelle du Droit civil à qui elle n'emprunte que l'idée très large de protection du faible et le nom (1). Considérée en soi, elle revêt, en

(1) Ce n'est pas la première fois que ce mot de tutelle, dont on a quelque peu abusé à propos des mandats, est employé dans la terminologie du Droit international. Dans son *Manuel de Droit international public*, édition de 1898, page 87, M. Bonfils, donnant une définition de l'Etat protégé, écrit : « L'Etat protégé est celui qui s'est ou a été placé sous l'égide ou la tutelle d'un Etat plus puissant et plus fort. »

outre, des modalités diverses suivant qu'elle s'applique à tel ou tel peuple. Visant à l'exercice d'une sorte de paternalisme dans le cas des mandats C et aussi des mandats B, elle doit se borner, dans le cas des mandats A, à un rôle d'aide et de conseiller.

Quelle que soit, d'ailleurs, l'étendue de cette tutelle, elle répond à une préoccupation morale ; or, c'est la première fois que l'on voit un but moral visé par un acte international ; à moins que l'on ne veuille voir une préoccupation morale dans le Pacte de la Sainte-Alliance, conclu, en 1815, entre les souverains de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse, sous l'influence mystique de l'Egérie du Tsar, la baronne de Krudner (1).

Toutefois, cette mission morale, confiée à la Société des Nations, n'a pas été l'unique souci des auteurs de l'article 22. Ils ont eu en vue aussi d'assurer, dans les colonies et territoires à placer sous mandat, un traitement égal, en matière économique, à tous les Etats membres de la Société dont, dans leur pensée, tous les Etats devaient être membres.

On ne peut passer sous silence que cette seconde préoccupation (ainsi d'ailleurs que celle de protéger les indigènes, mais celle-ci à un degré moindre) avait déjà animé les Congrès de Berlin, en 1885, et de Bruxelles, en 1890. Elle répond à l'idée que la colonisation doit s'exercer non pas en faveur de l'Etat colonisateur, mais dans l'intérêt du commerce mondial et de la plus grande utilité sociale.

Enfin, l'article 22 crée un rapport de droit, un lien juridique d'une nature toute particulière, et c'est là la véritable nouveauté. Sans doute, il n'était pas téméraire de conjecturer que l'apparition d'une Société des Nations organisée modifierait la nature de certains rapports d'Etat à Etat. La Société des Nations a une personnalité morale qui la rend capable de droits et passible d'obligations. Dès lors, les rapports internationaux préexistants, dans lesquels elle serait appelée à s'introduire,

(1) Au moment de la rédaction du Pacte de la Société des Nations, la Presse américaine s'est livrée fréquemment à ce rapprochement. Il est vrai qu'elle comparait surtout l'idée morale inspiratrice du Pacte de la Société des Nations et non pas seulement la notion de mandat à l'idée religieuse qui inspira les souverains de 1815.

seraient modifiés par sa seule présence. Ils présenteraient un nouvel aspect, requerraient une nouvelle forme d'analyse. De même, ceux qu'elle aurait à entretenir avec chacun de ses membres seraient complètement nouveaux. Mais ici, avec l'article 22, ce qui est créé, c'est un nouveau lieu d'interdépendance entre Etats, un nouveau moyen d'action d'une puissance sur un territoire qui n'est pas le sien et avec introduction de la Société des Nations dans le jeu de ce moyen d'action. C'est, en un mot, un nouveau rapport qui a cette singularité d'être à trois termes : voilà qui est entièrement original.

C'est à l'étude de ce rapport que le présent ouvrage est consacré. Nous nous attachons d'abord à montrer comment l'idée du mandat est née, et comment elle a été réalisée. Puis nous cherchons à analyser la valeur en soi de cette création, et, sans vouloir vaticiner, nous examinons ce que l'avenir peut en attendre.

Nous n'avons pas la prétention d'avoir épuisé la question. Il eût fallu, notamment pour que la partie historique fut traitée définitivement, que les procès-verbaux du Conseil Suprême, de qui émanent les décisions du 30 janvier 1919 et du 6 mai 1919, eussent été rendus publics. Il eut convenu aussi d'étudier chaque mandat séparément, pour dégager ensuite les éléments communs à tous et enfin construire un système.

Cela nous a été impossible pour plusieurs raisons. Mais si réduit que soit ce travail, il nous semble qu'il est suffisant pour donner une idée des mandats internationaux et que rien d'essentiel n'y a été omis.

PREMIÈRE PARTIE

Historique sommaire des Mandats internationaux

CHAPITRE PREMIER

De quel principe et comment le système des mandats a été dégagé par la Conférence de la Paix

I

Principe directeur de la Conférence de la Paix. — Le 24 janvier 1919, la discussion sur le sort qu'il importait de faire aux colonies allemandes était abordée par la Conférence de la Paix qui tenait, ce jour-là, sa première séance politique.

Jamais encore ne s'étaient vus réunis Conférences ou Congrès diplomatiques de cette importance. Par le nombre des Etats représentés (1), par l'éclat de leurs délégations, la Conférence de Paris laissait loin derrière elle les Congrès de Westphalie, et même celui de Vienne, demeurés pourtant célèbres dans les annales de la Diplomatie. Mais par quoi elle les dépassait surtout, c'était par le nombre, la diversité et l'importance des questions dont la solution était attendue de sa sagacité.

(1) La Conférence comprenait les délégations des vingt-sept Etats alliés ou associés dans la guerre contre les Puissances centrales ou qui avaient rompu les relations diplomatiques avec ces Puissances. Elle avait tenu sa séance d'ouverture le 12 janvier 1919. Entre cette date et le 24 janvier, elle avait consacré son temps au règlement de questions de procédure et à l'établissement d'une méthode de travail.

La première de ces questions, c'était le rétablissement de la Paix. Or, jamais paix ne fut plus difficile à rétablir. La guerre s'était étendue aux cinq parties du monde. Elle avait entremêlé les intérêts nationaux, confondus pour la lutte mais qui, une fois la victoire obtenue, demandaient à recouvrer leur personnalité, à être de nouveau distingués les uns des autres. Différents facteurs, tels que l'effondrement politique de la Russie, l'effondrement militaire de la Roumanie, avaient, entre temps, compliqué encore une situation internationale, déjà sans précédent. Enfin cette paix, au rétablissement de laquelle la Conférence avait à pourvoir, à force d'être si anxieusement attendue, avait pris dans l'esprit des populations une valeur d'entité. On en parlait comme de la paix définitive, éternelle, celle qui allait sonner le glas de la dernière des guerres. Si indirects que soient les réactions de l'opinion publique sur une Conférence internationale, l'idée que cette opinion se faisait par avance de la paix n'était certainement pas pour faciliter les travaux de la Conférence.

D'ailleurs la question de la paix n'était pas la seule qui se posât à elle. La Conférence avait encore à trouver une solution à d'autres problèmes, ayant chacun sa complexité particulière, bien qu'ils dérivassent tous de la guerre : ainsi la constitution d'une Société des Nations ; la reconnaissance des nouveaux Etats, ainsi aussi la détermination du sort à faire aux colonies de l Allemagne vaincue.

Afin de travailler dans l'ordre, de trouver et appliquer des solutions ayant entre elles une certaine cohésion, il était indispensable que la Conférence rapportât à un mètre stable, clairement perceptible, partout identique à lui-même — à un critère — les faits divers et mouvants soumis à son examen. Il n'est pas d'œuvre humaine possible sans un instrument ou un moyen de mesure. Les Congrès de Munster et d'Osnabruck, qui durèrent simultanément de 1634 à 1648, dégagèrent, puis appliquèrent le principe de l'équilibre. L'équilibre est cette politique qui consiste à neutraliser deux groupes de forces en les opposant. A Vienne, en 1815, Talleyrand fit admettre comme cri-

tère le principe de la légitimité suivant lequel seul est légitime le pouvoir du souverain élu par Dieu. En 1919, la Conférence avait comme critère un ensemble de principe qui pouvaient se ramener à un : le principe des nationalités.

Dans les journaux, on appelait ces principes les principes wilsoniens. En réalité, réduits à cet unique principe auxquels ils se ramènent en dernière analyse, ils sont beaucoup moins nouveaux que ce qualificatif les suppose. Dans son livre *De l'Allemagne*, Mme de Staël expose le principe des nationalités avec les conséquences qui en découlent nécessairement à propos des principautés allemandes, si jalouses alors de leur autonomie. Un demi-siècle plus tard, l'Italien Mancini crut pouvoir fonder le droit international sur ce même principe (1). Son système s'écroula, mais non sans avoir donné naissance à une nombreuse école de disciples, dont le plus marquant est certainement Pasquale Fiore (2). Environ à la même époque, Napoléon III se donna le principe des nationalités comme règle de conduite politique : on n'ignore pas qu'il n'accepta le comtat de Nice et la Savoie, cédés à la France par le Traité signé à Turin le 24 mars 1860 (3), qu'après s'être assuré que cette cession était conforme aux vœux des habitants cédés.

Ajoutons que les notions auxquelles répond ce principe furent assez mal appréciées à cette époque. On les traitait couramment de chimères, de fumées, bonnes pour donner naissance à des dissertations, mais inapplicables en politique. Elles s'éclipsèrent sous le ridicule dont on chercha à les couvrir, et devant les menaces de la politique bismarkienne.

Mais le monde évolue. La grande guerre fit réapparaître ces notions qui, cette fois, n'étaient plus traitées de chimères. L'horreur de la tragédie poussait nombre d'esprits à méditer sur les moyens d'y mettre un terme et d'en empêcher le retour. De raisonnement en raisonnement, on vint à penser communément qu'il était inconcevable, au XXe siècle, que le destin des

(1) Mancini. *Delle nazionalita come fondamenti del diritto delle genti.*
(2) Pasquale Fiore. *Nouveau Droit international public.* Traduc. Antoine.
(3) Basdevant. *Recueil des Traités et Conventions en vigueur entre la France et les Puissances étrangères*, tome II, p. 655.

peuples pût être disputé comme l'enjeu d'une partie d'échecs par des monarques à l'ambition désordonnée. Les peuples, au contraire, se disait-on, ont des droits, dont le premier est celui de choisir tel souverain, ou tel mode de gouvernement qu'il leur plaît. Et, à la lumière de ces raisons et de ces sentiments, la conception allemande de la raison d'Etat, conception suivant laquelle un peuple élu possède, au nom de son développement, contre les autres peuples, des droits qu'il peut aller jusqu'à faire valoir par la force, apparaissait aussi fausse qu'immorale.

Et ces notions se répétaient de bouche en bouche, s'imprimaient dans les journaux, se développaient dans les réunions publiques, et l'on trouvait un son tout nouveau à ces paroles qui ne sont pourtant pas nouvelles : droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, arbitrage, ligue des nations, etc.

Le Président Wilson, qui en recueillait les échos, les codifia, en quelque sorte, pour en faire un programme de paix, en 14 points, qu'il lut le 8 janvier 1918, devant le Sénat américain (1). Venant après le discours sur les buts de guerre des Alliés, prononcé par M. Lloyd George le 5 janvier 1918 (2), et des déclarations d'autres hommes d'Etat Alliés (3) qui avaient plus ou moins explicitement exprimé les mêmes idées, le programme du Président Wilson fut considéré dès lors, et surtout par nos ennemis, comme l'énoncé définitif des conditions auxquelles les Alliés feraient la paix. Et c'est ainsi que quand la Conférence se réunit, après la capitulation des Puissances Centrales, elle se trouva avec des règles, tracées par les 14 points et auxquelles, *volens nolens*, elle était contrainte d'ajuster la paix.

Or, comme ces 14 points se bornaient, en somme, à recommander des solutions inspirées par le principe des nationalités aux questions posées par la guerre et ses conséquences, c'est donc bien, en définitive, ce principe des nationalités qui devait servir de critère à la Conférence.

(1) Woodrow Wilson. *La Guerre, la Paix*, 1 volume, Berger-Levrault, éditeur.

(2) *Le Temps*, du 7 janvier 1918.

(3) Déclaration de M. Briand à la Chambre des Députés, le 10 janvier 1917. De M. Pichon, également à la Chambre des Députés, le 27 décembre 1917.

De sorte que l'on peut dire que, hormis les désannexions qui eurent leur raison d'être dans la réparation d'une injustice (désannexion de l'Alsace, de la Lorraine, du Trentin, du Slesvig) autant que dans l'application du principe des nationalités — et encore en étaient-elles des cas d'application — c'est en s'inspirant de ce principe que des nations subjuguées depuis plus ou moins longtemps, comme la nation tchèque, la nation polonaise, furent appelées à l'autonomie et érigées en Etats, ou bien, comme les nationalités croates, slovènes, rendues libres de se rattacher à l'Etat vers qui les portaient leurs aspirations. Et c'est aussi en vertu de ce principe que l'Allemagne ne fut pas démembrée en Etats particuliers...

Quand la Conférence se trouva en présence de ces contrées, situées généralement aux confins de deux Etats, et peuplées par des éléments ethniques hétérogènes, étroitement mélangés au point de vue de leur répartition territoriale, la Conférence eut recours au plébiscite, en introduisant dans le fonctionnement de cette institution toutes les modalités propres à le rendre sincère et probant, et en l'entourant de toutes les garanties nécessaires à la liberté de vote.

Et comme dans les remaniements territoriaux commandés par un plébiscite on ne peut éviter à une minorité d'endosser une nationalité qu'elle ne désire pas, la Conférence a du moins tenu à ce qu'il fut remédié dans la mesure du possible à cet inconvénient. C'est ainsi qu'elle a favorisé les conventions réciproques d'émigration et introduit dans tous les traités, sauf celui de Versailles, signés en 1919-1920, des clauses en faveur de ces minorités (1).

Dans le fond, c'est peut-être dans ses efforts pour garantir un minimum de droits aux minorités ethniques qu'apparaît le plus visiblement le souci de la Conférence de tout rapporter à ce principe des nationalités auquel se ramenaient, en dernière analyse, les 14 points du Président Wilson.

(1) Voir Jacques Fouques-Duparc : *La protection des minorités, de race, de langue et de religion*. Dalloz, 1922.

II

Application du principe aux colonies allemandes. — Les solutions précédentes se rattachent à des cas où l'application du principe était relativement aisée. Il en allait différemment à l'égard des colonies allemandes.

D'abord la recherche du sort à leur faire commença à une date où la Conférence n'avait pas encore acquis cette expérience d'un instrument qui ne s'acquiert qu'à l'usage. Ensuite, la possibilité d'appliquer le principe des nationalités à des populations coloniales était vivement controversée. Il y eut, à ce sujet, une discussion longue et difficile d'où sortit, dans les conditions que nous verrons tout à l'heure, le système des mandats qui n'est pas autre chose qu'une application du principe à des populations arriérées, de civilisation rudimentaire, n'ayant qu'une notion vague, ou même aucune notion de leur nationalité.

Mais, avant de passer à l'examen de la solution adoptée, il convient de voir d'abord ce qu'étaient les colonies allemandes, et quelles étaient, sur elles, les vues de chacun des Alliés. En d'autres termes, de poser la question comme elle se posa le 24 janvier 1919, et autant que faire se peut (car les procès-verbaux de la Conférence n'ont pas été publiés), comment la discussion fut conduite pour parvenir à la conclusion que nous connaissons.

Les colonies allemandes étaient, en Afrique : le Togo, le Cameroun, l'Est africain, ou Tanganyika, et le Sud-Ouest africain, soit quatre territoires d'importance et de valeur inégales, occupés naguère par l'Allemagne, au temps où la carte d'Afrique présentait encore des blancs, puis agrandis systématiquement au détriment de ses voisins par des procédés tout germaniques (1).

(1) On n'a pas oublié les négociations de 1911 entre la France et l'Allemagne ; celles de l'Allemagne avec la Belgique, en 1911 également ; celles de l'Allemagne avec le Portugal, en 1894.

En Océanie, l'Allemagne détenait certaines îles ou fractions d'îles, moins étendues que ses possessions d'Afrique, mais non sans importance : une partie de la Nouvelle-Guinée et une de Samoa ; l'île de Nauru, l'île de Yap, plus différents groupes d'îles classés sous la rubrique : Carolines, Mariannes et Marschall.

Ces colonies avaient été conquises par les troupes alliées, la plupart dès les premiers mois de la guerre ; le reste, peu de temps après. Quand la Conférence se réunit, elles se trouvaient, depuis la date de cette conquête, sous le régime de l'occupation militaire, qui est un régime juridique parfaitement défini.

La première question qui se posait à leur sujet était de savoir si on allait ou non les rendre à l'Allemagne. L'Allemagne avait été vaincue dans une guerre qu'elle avait porté à un point incroyable de férocité et de barbarie, au surplus, qu'elle avait déchaînée. Coupable, elle l'était, de son propre aveu, et sa faute méritait un châtiment. Cela pouvait faire partie de ce châtiment que lui enlever ses colonies ; cela, en tout cas, était conforme aux usages (1). Cela aurait été aussi de bonne politique : l'Allemagne considérait son empire colonial comme une base, comme un point d'appui, en vue d'extensions nouvelles aux dépens des autres puissances colonisatrices. En les lui enlevant, les Alliés tuaient dans l'œuf des germes de nouvelles guerres.

Mais outre cette raison de justice et cette raison première de prévoyance politique, les Alliés avaient encore d'autres bons motifs de retenir les colonies occupées de l'Allemagne.

Bien que celle-ci eût contracté aux Actes de Berlin (26 février 1885) et de Bruxelles (2 juillet 1890) (2) qui constituèrent, jusqu'à la Société des Nations, l'amorce d'une charte internationale de la colonisation, en ce sens qu'ils essayaient de délimiter les droits et les devoirs des puissances colonisatrices, l'Allemagne ne s'était jamais considérée comme liée par sa signature. Partout où il lui avait été donné de planter son

(1) Au surplus, l'Allemagne n'avait jamais fait mystère que, victorieuse, elle dépouillerait les Alliés de la presque totalité de leurs colonies ; elle ne pensait pas à ce renouvellement du droit colonial qui s'est exprimé par les mandats.

(2) Basdevant. *Op. cit.*, tome IV, pp. 78 et 128.

pavillon, cela avait été l'exploitation systématique, impitoyable des indigènes, parfois leur extermination.

Les témoignages les plus accablants et les plus irréfutables ont été recueillis sur la façon inhumaine dont les Allemands entendaient et pratiquaient la colonisation. Nous ne pouvons recueillir ces témoignages ici. On en trouvera reproduits un certain nombre dans une brochure du Comité de l'Afrique française : *Les Crimes allemands en Afrique* ; dans une autre brochure, éditée par le même Comité, de M. Evan Lewis, bibliothécaire du Royal Colonial Institute : *Le Régime allemand en Afrique*. Un livre de M. Camille Fidel, qui fut publié dans les derniers mois de la guerre : *La Paix coloniale française*, traite aussi largement de cette question. Enfin, le *Troisième livre gris belge*, consacré au récit de la conquête du Tanganyika, en 1914-1916, rapporte également de nombreux faits dont les autorités coloniales allemandes s'étaient rendues coupables.

Nous nous bornerons à deux ou trois citations particulièrement caractéristiques, soit à cause de la personnalité de leur auteur, soit pour d'autres raisons. Voici déjà un extrait du *New-York Times*, du 30 janvier 1919 :

« En Afrique, les indigènes distinguent entre les *Blancs* et les *Allemands* : c'est un commentaire qui suffit à juger la colonisation allemande, etc. »

Le Président Wilson lui-même, si pondéré dans ses jugements, et dont on pût craindre, un moment, qu'il ne pensât à restituer ses colonies à l'Allemagne, s'exprima ainsi, devant la Conférence, sur les pratiques coloniales des sujets du kaiser :

« Un des plus tristes exemples que nous ayons vus a été révélé par les faits, mis en lumière dans ces derniers temps, sur les agissements de la Puissance aujourd'hui heureusement vaincue, dans les territoires qu'elle occupait hors d'Europe. Nous avons vu qu'elle avait, dans certains cas, compris son intérêt comme coïncidant, non pas avec le progrès, mais avec l'extermination de ces peuples... (1) »

(1) Supplément au *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, pages 158 et suivantes, année 1919.

Aussi bien, pour fixer définitivement son opinoin, il n'y a qu'à prendre le *Code colonial allemand de* 1896 et à parcourir la collection d'avant-guerre de la *Kolonial Geschichte der Neuzeit* et de la *Kolonial Politische Korrespondenz* : on y saisit sur le vif la façon des coloniaux allemands et on y trouve à chaque page que la colonisation n'a qu'un but pour l'Allemagne : exterminer les indigènes, après en avoir tiré le maximum, afin de les remplacer sur leurs territoires par des émigrants allemands (1).

Enfin, il y avait encore une troisième ou quatrième raison de ne pas rendre ses colonies à l'Allemagne, et celle-ci était d'ordre militaire : elle a été mise en évidence, devant la Conférence, par les délégués des Dominions britanniques.

Ce n'était un mystère pour personne que, à peine vaincue, l'Allemagne déjà pensait à la revanche. Les Alliés allaient, certes, la désarmer, mais encore fallait-il la mettre dans l'impossibilité de reconstituer ses armements, sa dangereuse puissance guerrière.

Or, il paraissait aux délégués des Dominions que des colonies eussent été un élément d'autant plus utile de cette reconstitution que l'Allemagne eût pu s'y consacrer dans l'ombre, sans que les Alliés s'en aperçussent avant qu'il n'y ait eu danger. Il était donc expédient de ne pas s'exposer à ce danger et, pour cela, il n'y avait qu'un moyen, conserver les colonies allemandes (2).

En résumé, il semble que l'unanimité existât à la Conférence sur le point qu'il ne fallait pas rendre à l'Allemagne ses colonies. Mais où la Conférence se trouva divisée, ce fut sur la question de décider ce qu'il convenait d'en faire. Car suivant ce que cha-

(1) Lors de la discussion des clauses coloniales du Traité de Versailles, le 17 septembre 1919, M. Henry Simon ayant lu les extraits de ces publications à la tribune du Parlement, souleva l'indignation des députés français.

(2) En France, le parti socialiste demandait que fussent rendues à l'Allemagne au moins une partie de ses colonies : ce vœu rentrait évidemment dans le cadre tracé par le programme du parti. Mais il s'était trouvé au moins un député français modéré qui s'était rangé à ce point de vue. M. de Grandmaison demandait qu'on rendît à l'Allemagne partie de son empire colonial, parce qu'il craignait que la perte de l'exutoire fourni par les colonies à une population pléthorique ne poussât cette population à émigrer en Russie, ce qui lui semblait un danger autrement redoutable que la remise de ses colonies à l'Allemagne.

cun de nous a pu connaître, il y avait deux partis : l'un tenu par le Président Wilson et l'autre par tous les autres plénipotentiaires, deux partis dont les vues étaient en contradiction.

Le Président Wilson avait consacré aux colonies allemandes le cinquième de ses 14 points, ainsi conçu :

« Un arrangement librement débattu, dans un esprit large et absolument impartial, de toutes les revendications coloniales, fondé sur la stricte observation du principe que dans le règlement de ces questions de souveraineté les intérêts des populations en jeu péseront d'un même poids que les revendications équitables du gouvernement dont le titre sera à définir (1). »

Si l'on excepte le souci des intérêts des indigènes, on ne saisit pas bien ce qu'a eu l'intention de dire le Président Wilson. On le saisit d'autant moins qu'on ne voit nul endroit dans ses discours ou dans son œuvre où il soit parlé des colonies en général ou en particulier, et d'où puisse se tirer quelque éclaircissement au cinquième de ses 14 points.

Le Président Wilson était un idéologue : on le lui a assez reproché pour que nous puissions le répéter sans injustice envers sa mémoire. Il était pénétré de cette conviction que le statut du monde devait reposer sur le principe des nationalités, et d'autre part que les colonies, par une fiction juridique, constituent une annexe du territoire métropolitain. Il n'est donc pas téméraire de penser que, au moment où il rédigea son programme de paix, il fût d'avis, en vertu même du principe des nationalités dont il s'était fait le champion, à restituer ses colonies à l'Allemagne.

Toutefois, s'il eut cette pensée, il se ravisa, une fois informé des procédés coloniaux allemands, à preuve ce qui est dit plus haut. Le Ministre des Colonies de France, M. Henry Simon, l'a déclaré d'ailleurs expressément à la tribune : « Dès que le problème des colonies allemandes fut posé, dit-il, le 17 septembre 1919, à la Chambre des Députés, le Président Wilson la trancha d'une seule phrase : « Il ne peut être question de rendre ses colonies à l'Allemagne. »

(1) *La Guerre, la Paix*, Président Wilson. 1 volume, Berger-Levrault, éditeur.

Mais cela ne nous apprend pas toutefois quel statut il entendait donner à ces colonies.

On peut cependant supposer (cette supposition se tire de la lecture des journaux démocrates américains parus entre le 20 janvier et le 5 février 1919) qu'il eût en vue un projet d'internationalisation, sous une administration fournie par la Société des Nations, de leur appliquer un régime de la nature de ceux qui ont été imaginés pour Dantzig ou la Sarre, par exemple (1).

En regard de la position prise par le Président Wilson, et qui paraît avoir été singulièrement ondoyante, la position prise par les Alliés était extrêmement nette. Ils voulaient annexer purement et simplement les colonies allemandes. Depuis longtemps, ils ne célaient pas leurs intentions. Dès les premiers mois de la guerre, la France et la Grande-Bretagne avaient conclu des accords aux termes desquels elles rattachaient à leurs possessions voisines l'administration du Togo et du Cameroun conquis par leurs armées (2). Plus tard, par une autre convention, la Grande-Bretagne avait promis au Japon, pour prix de sa coopération militaire, de lui laisser les différertes îles allemandes du Pacifique que celui-ci avait occupées et qu'il entendait conserver.

Le reste des colonies allemandes n'avait pas reçu de destination aussi précise. Toutefois, il était occupé par les troupes alliées et les occupants n'avaient jamais donné à penser qu'ils eussent l'intention de les rendre à l'Allemagne.

Ainsi, le Sud-Ouest Africain était, depuis 1914, entre les mains de l'Union Sud-Africaine qui, entre temps, en 1917, l'avait rattaché administrativement à son territoire et, dès la même année, signalait les inconvénients qu'il y aurait pour lui à s'en dessaisir (3).

De son côté, l'Est Africain avait une valeur trop grande pour que la Grande-Bretagne ne le convoitât pas ardemment. Son annexion lui permettrait de réaliser le rêve de ses coloniaux : le

(1) Deux ouvrages, dont il sera parlé plus loin, fortifient dans cette opinion.
(2) Accords de mai 1916, dont il sera parlé au chapitre suivant.
(3) *The Times*, des 29 et 31 mai 1917.

chemin de fer du Cap au Caire, qui unirait son empire du sud de l'Afrique à celui du nord. Elle n'en faisait pas mystère. Et même, au sujet de cette colonie, le Gouvernement britannique se trouvait en compétition avec de propres membres de son empire : l'Inde avait demandé qu'il en fût fait une sorte de sous-colonie à son usage et à celui de ses émigrants. Le général boer Botha avait, d'autre part, formé le projet de l'unir, avec le Rhodésia et l'Union Sud-Africaine, en une vaste Confédération des Dominions britanniques (1). Si bien que l'on peut dire que pas une colonie allemande n'était convoitée aussi ardemment et par plus de prétendants que l'Est Africain.

Quant aux territoires du Pacifique autres que ceux qu'occupait le Japon et promis à lui par la Grande-Bretagne, les Dominions australien et néo-zélandais qui les administraient depuis plusieurs années ne perdaient pas une occasion de dire qu'ils ne les rendraient à aucun prix à l'Allemagne.

Dès 1917, en effet, le 31 décembre, le Ministre des Colonies de Grande-Bretagne résumant un discours qu'il venait de prononcer à Westminster City Hall, s'exprimait ainsi :

« Je vous parle ici en pleine connaissance de cause, en tant que représentant de ces Dominions de notre Empire : que personne ne s'imagine que nous avons soutenu ces combats pour rien, que personne ne pense que ces colonies retourneront jamais à l'Allemagne... (2). »

Plus tard, en juin 1918 — soit encore avant la fin des hostilités, — le Premier australien, M. Hugues, au cours d'un dîner à lui offert à New-York, préconisait l'application d'une sorte de doctrine de Monroë aux territoires du Pacifique-Sud. L'exposé de ce plan l'ayant amené à parler des colonies allemandes occupées par les troupes australiennes, il affirma énergiquement que les Australiens « ne les rendront jamais tant qu'il y aura un soldat australien vivant ».

Et au moment de la conclusion de l'armistice, quand chacun révélait ses vues sur la paix, toute la presse britannique pro-

(1) Camille Fidel. *La paix coloniale française*, Paris, 1918.
(2) *The Times*, 1er janvier 1918.

clama la volonté de conserver la totalité des colonies allemandes détenues par l'Empire britannique. Et elle ne propose pas de les garder à titre précaire, en qualité de mandataire, mais en toute souveraineté, comme doivent être détenues des colonies de la Couronne (1).

La discussion s'engagea donc, le 24 janvier 1919, sur ces bases : d'un côté le Président Wilson qui voulait vraisemblablement internationaliser les colonies allemandes, et de l'autre les Alliés qui désiraient les annexer (2). Cette discussion dura six jours et occupa neuf ou dix séances. Dès les premières, le Président Wilson, un peu déconcerté par les revendications des Alliés, aurait déclaré : « Eh bien alors, plaçons-les sous contrôle de la Société des Nations, qui donnera mandat à un Etat allié de les gérer. » M. Lloyd George adhéra aussitôt à ce point de vue. M. Clemenceau s'y rangea peu après. Mais les représentants des Dominions, se tenant sur leurs positions, ne voulaient pas entendre parler des mandats, et leurs revendications personnelles étaient appuyées par la France et la Grande-Bretagne, bien que ces puissances eussent cessé de réclamer pour elles-mêmes.

(1) Voir notamment, dans la collection du *Morning Post*, de novembre et décembre 1918, plusieurs articles consacrés aux colonies allemandes.

(2) Dans son livre, dont la traduction a été publiée chez Payot, en 1923, sous le titre : *Ce qui se passa réellement à Paris en* 1918-1919, le colonel House, plénipotentiaire des Etats-Unis à la Conférence et conseiller intime du Président Wilson, dit des colonies allemandes que l'on était assez incertain sur le régime qu'il convenait de leur appliquer :

« Les exemples de condominium existant ou ayant existé n'étaient pas assez encourageants, dit-il, en substance. La proposition de confier ces colonies à la Société des Nations rencontra peu de partisans. Par contre, la proposition de Smuts fut trouvée intéressante. La Délégation américaine s'y rallia et décida les autres Délégations à s'y rallier. »

D'autre part, M. Robert Lansing, un des plénipotentiaires américains, dans un ouvrage publié en 1922, à New-York, *The Peace Negociations, a personal narrative*, déclare que les intentions du Président Wilson, sur les colonies allemandes, furent fixées dès la lecture du livre de Smuts : *Une proposition pratique de Société des Nations*. Son imagination avait été vivement frappée, dit-il, par cette déclaration, que la Société des Nations doit être considérée comme l'héritier des Empires. Il s'appropria cette formule et l'incorpora à son plan dans les conditions qui seront examinées au paragraphe 5 de ce chapitre.

Il résulte, en tous cas, de ces deux témoignages, que peu avant la fixation du sort des colonies allemandes, le Président Wilson n'avait encore aucune proposition précise à formuler à leur sujet, et qu'il s'inspira du livre du général Smuts sous les conditions que nous verrons plus loin.

Les renseignements les plus précis que nous possédions sur cette phase de la discussion nous sont fournis par les journaux italiens (*Corriere della Sera*, *Il Secolo*, du 30 janvier 1919 notamment) (1) ; mais le *Times* du même jour publia aussi sur cette discussion un article très intéressant, en ce sens qu'il expose les deux points de vue en présence et dit quels sont les tenants de ces deux points de vue.

« Il n'y a que des éloges à faire du système mandataire, écrit le *Times*, le principe sur lequel il est fondé est en définitive le principe même de la colonisation britannique. D'une manière générale, l'Amérique veut appliquer le système mandataire à la totalité des colonies allemandes, à l'exception peut-être du Sud-Ouest Africain. Les Dominions britanniques, d'autre part, en particulier l'Australie et la Nouvelle-Zélande, revendiquent les îles les plus proches de leurs territoires. Cette revendication est extrêmement légitime, étant donné surtout l'état embryonnaire de la Ligue des Nations. Quelque excellent qu'apparaisse le système mandataire, il est neuf : il constitue une expérience toute nouvelle et n'est pas sans comporter quelques dangers et prêter le flanc à quelques objections. »

Et après avoir justifié les demandes des Dominions par des raisons d'ordre géologique, peu déterminantes d'ailleurs, le journal britannique continue :

« Il serait bien préférable, si l'on veut se conformer aux lois de la race, du milieu et de la plus grande utilité, de les remettre (il parle seulement du Sud-Ouest africain et des îles du Pacifique), purement et simplement aux Dominions plutôt que de les ériger en Etats indépendants entre les mains des curateurs récalcitrants. Les sacrifices immenses qu'ont fait les Dominions à la cause commune justifient ces revendications qui leur tiennent tant au cœur. Quant à nous, nous pouvons d'autant mieux

(1) L'Italie n'était pas appelée à recevoir des colonies allemandes. Elle avait seulement reçu, par l'accord de Londres de 1915, que nous retrouverons au chapitre suivant, des promesses de compensations territoriales en Afrique. Les Italiens s'estimaient lésés d'où, dans leur presse, une certaine mauvaise humeur qui se traduit par une assez grande liberté de langage.

appuyer leurs demandes que nous sommes plus désintéressés, que nous ne demandons rien pour nous. »

Cependant, le Président Wilson se tenait à sa proposition. La seule concession qu'il eût voulu faire était faite : c'était, comme il est dit plus haut, de donner mandat à des Etats déterminés de gérer les colonies allemandes au nom de la Société des Nations. De cette façon les principes qu'il défendait seraient conciliés avec le désir d'annexion des Puissances. Il semblait, en effet, que celles-ci auraient les colonies en fait, si elles ne les avaient pas en théorie. La Société des Nations aurait, en quelque sorte, le domaine éminent, et les puissances le domaine utile : c'était une théorie un peu bien en l'air, sinon dangereuse. Elle semble, en tous cas, être fondée sur une équivoque.

Si le Président n'alla pas plus loin, par une seconde concession aux Dominions, nous verrons cela par la suite. Toujours est-il qu'à ce moment il se tint si fermement à cette idée de mandat que les représentants des Dominions finirent par s'y rendre. L'accord qui se fit à la séance du 30 janvier 1919 fut communiqué à la presse sous la forme suivante qui ne pêche pas par excès de longueur :

« Un arrangement provisoire satisfaisant a été obtenu en ce qui concerne le régime à appliquer aux colonies allemandes et aux territoires occupés de la Turquie (1). »

III

Application du principe aux territoires non turcs de l'Empire ottoman. — Par on ne sait quel détour, sans qu'on s'y attendît, l'arrangement pris au sujet des colonies allemandes avait été rendu applicable aux territoires occupés de l'Empire ottoman.

Dans l'ensemble, ces territoires étaient ceux qui sont habités par des communautés de race non turque. Ils s'étendent approximativement de la Mer Rouge au Golfe Persique et à la Méditerranée, et remontant la double vallée du Tigre et de

(1) Tous les journaux du 31 janvier 1919.

l'Euphrate, au nord-est du désert de Syrie, atteignent le Caucase et la Mer Noire. Arabes, Syriens, Libanais, Juifs, Arméniens, Kurdes, etc., les habitent et, quoique vivant depuis de nombreux siècles sous la souveraineté des Ottomans, ne s'étaient jamais laissé assimiler ni réduire.

Une si longue résistance au pouvoir souverain n'était pas allée d'ailleurs sans inconvénients ni dommages. L'existence de ces communautés, au contraire, n'avait jamais cessé d'être humiliée et fréquemment compromise (1). Bien entendu, les Turcs n'avaient jamais laissé pénétrer aucun de leurs membres dans les conseils du Gouvernement. Mais l'administration même leur était fermée. Tous les fonctionnaires d'autorité, gouverneurs, valis, mutessarifs, caïmakams, etc., et la presque totalité des autres, étaient recrutés parmi les sujets ottomans de race turque. Nulle autonomie, même locale, ne leur fut jamais concédée, excepté celle que reçut le Liban, par un acte international signé le 9 juin 1861 (2), contre le gré des Turcs, et qui ne fut d'ailleurs pas ou peu respectée. Car avec la meilleure volonté du monde, il est impossible de considérer comme la reconnaissance indirecte d'une individualité nationale, l'abandon par les Turcs de quelques droits civils et judiciaires en matière personnelle laissés aux chefs — principalement aux chefs religieux — de ces communautés, attendu que cet abandon résultait uniquement du mépris professé par les Turcs musulmans pour la *Raïa*, dont il refusait systématiquement de s'occuper.

Cependant, cette sujétion séculaire n'avait pas obscurci le sentiment vivant nourri par ces communautés d'une existence nationale distincte de celle de la nation conquérante. Appuyé, en général, sur la religion, ce sentiment se nourrissait de traditions orales et écrites, d'une certaine littérature. On doit malheureusement ajouter qu'il s'était entretenu aussi par des éléments moins relevés : les haines, les querelles entre sectateurs des vingt-neuf rites confessionnels divers pratiqués parmi

(1) Victor Bérard. *La politique du Sultan*, 1 volume, Armand Colin, éditeur.
(2) De Martens. *Nouveau Recueil général des traités*. Tome XVII, 2e partie, p. 101.

ces communautés, et qui étaient souvent de ce chef plus acharnées les unes contre les autres que contre leur oppresseur commun.

Toutefois, malgré leurs querelles et le fond de résignation et de fatalisme commun à tous les Orientaux, on peut dire que ces populations aspiraient toutes à l'autonomie, sinon à l'indépendance. Plusieurs fois déjà, on avait cru l'Empire ottoman condamné et la perspective de la liberté avait allumé parmi elles des espoirs enflammés. Cependant, par suite d'une rivalité qu'il est superflu de rappeler ici, ces espoirs avaient été déçus, l'Empire ottoman étant resté debout. Mais cette fois, en s'attachant au destin des Empires centraux, il avait signé lui-même son arrêt de mort. Tout le Proche-Orient frémissait dans l'impatience de la libération. La prolongation de la guerre ne faisait que donner de la certitude à cette attente ; de défensive à son origine, la guerre n'avait-elle pas pris le caractère d'une croisade pour la libération des peuples ? Les nationalités du Proche-Orient comptaient être les toutes premières à en bénéficier.

Cet état d'esprit se traduisait par une résistance ouverte à la puissance dominatrice. Il n'y eut pas une communauté qui n'offrît aux Alliés, et parfois leur donnât, des volontaires. En retour, elles recevaient des promesses, plus ou moins solennelles. Aussi quand, en octobre 1918, la défaite des Puissances centrales devint évidente, ne doutant plus de leur libération, se hâtèrent-elles toutes d'envoyer à Paris des délégués à qui elles avaient donné mission de faire entendre leur voix, d'exprimer leurs volontés (1). Dans l'ensemble, ces volontés réclamaient l'autonomie sous l'aide et la protection d'une grande Puissance.

De leur côté, les grandes Puissances alliées ou associées étaient disposées à prêter le concours sollicité d'elles. Le Président Wilson avait consacré à ces nationalités son point douzième :

« Aux régions turques de l'Empire ottoman actuel, avait

(1) Voir revendications des Arméniens, des Libanais, etc., dans les brochures publiées un peu partout, en 1919 et 1920.

écrit le Président Wilson, devront être garanties la souveraineté et la sécurité, mais aux autres régions qui sont maintenant sous la domination turque, on devra garantir une sécurité absolue d'existence et la pleine possibilité de se développer d'une façon autonome, sans être aucunement molestée... »

Par quels moyens entendait-il garantir la sécurité de ces nationalités et leur donner la possibilité de se développer ? Il ne s'est pas plus expliqué sur cette question que sur celle des colonies allemandes. Mais la lecture de la presse américaine est très instructive à cet égard, de même que certaines informations qu'il serait trop long de reproduire ici. Depuis longtemps, les Américains avaient les yeux tournés vers le Proche-Orient. Leurs capitalistes y voyaient des affaires nombreuses ; leurs missionnaires, si actifs, une mission religieuse et humanitaire à accomplir. Sous cette double influence, les journaux américains de l'un et l'autre parti demandaient que l'Amérique prît en main le sort du Proche-Orient, y compris la région des Détroits, et même, certains, tout l'Empire ottoman, afin de lui donner cette prospérité matérielle qui lui fait défaut et qui eût favorisé l'évangélisation des populations. Ils professaient que l'Amérique n'ayant pas été en guerre avec l'Empire ottoman, était plus qualifiée que n'importe quelle autre Puissance alliée pour atteindre ce but sans froisser le sentiment national des Turcs. En résumé, ils se proposaient comme tuteurs de l'Empire ottoman bien avant que celui-ci ne fût par terre et que cette fonction fût inscrite dans le Pacte de la Société des Nations.

Il n'est pas indifférent d'ajouter que longtemps encore, et même après le désaveu donné au Président Wilson par leur Sénat, le 19 novembre 1919 (1), les Américains regardaient toujours avec insistance du côté de la Turquie d'Asie. On trouve, jusqu'au milieu de 1920, de nombreux journaux des Etats-Unis préconisant l'acceptation d'un mandat américain au moins sur l'Arménie.

(1) C'est à cette date que fut rejeté définitivement, par le Sénat américain le Traité de Versailles.

Du côté des Alliés (1), les positions prises à l'égard de ces minorités résultaient d'un certain nombre de promesses faites aux représentants des nationalités non turques et d'accords conclus pendant la guerre, mais restés secrets jusqu'en novembre 1918, où des déclarations publiques, faites simultanément en France et en Angleterre, en révélèrent l'économie.

Parmi les promesses, il y avait celle d'un « home national » aux Juifs de Palestine et celle d'un royaume arabe au Chérif Hussein faites toutes deux par les Anglais. Il y en avait eu d'autres mais d'un ordre plus général, moins précisément définies. Quant aux accords, ils peuvent se ramener à celui qui, conclu en 1916 et connu sous le nom d'accord Sykes-Picot, du nom de ses négociateurs, a été publié en 1919 par le Comité de l'Asie Française dans son Bulletin d'août-novembre. Car ceux conclus avec la Russie, en 1915 et 1916, sont doublement déchirés : d'une part parce que c'étaient des accords conditionnels dont la condition à laquelle était subordonnée leur validité n'a pas été réalisée, et d'autre part, parce que le Gouvernement des Soviets s'est volontairement exclu du concert des Alliés en traitant séparément avec les Puissances centrales (2).

Aux termes de cet accord de 1916, l'Asie turque était divisée en zones. Il y avait une zone bleue, une rouge et une brune, et deux zones A et B. (Plus tard, cette division s'augmenta d'une zone verte). Dans les zones A et B, la France et l'Angleterre s'engageaient à favoriser la création d'un royaume arabe ou d'une confédération d'Etats arabes, à la tête duquel, en récompense de l'aide militaire fournie aux Alliés, le Chérif de La Mecque, Hussein, avait reçu promesse d'être placé comme souverain, avec éventuellement l'assistance technique et financière des deux Puissances contractantes.

Dans les zones de couleur bleue, la France, et de couleur rouge, l'Angleterre, se réservaient le droit « d'établir, dit l'ac-

(1) On sait que le mot « Alliés » ne s'applique pas aux Etats-Unis d'Amérique qui n'avaient voulu être qu'*associés*.

(2) Par un accord de septembre 1914, les Alliés s'étaient engagés réciproquement à ne pas conclure de paix séparée avec leurs ennemis.

cord, telle administration directe ou indirecte, tel contrôle qu'elles désirent et qu'elles jugeront convenable d'établir après entente avec l'Etat arabe ou les Confédérations d'Etats arabes ».

Il y a loin de cette formule à une formule d'annexion. Si les Alliés avaient eu l'intention d'annexer, ainsi qu'on le leur a reproché quelquefois, ils eussent employé d'autres termes dans la rédaction de cet accord, mais ils n'avaient pas cette intention. En ce qui concerne la France, il s'agissait, comme l'a déclaré à la tribune, le 27 décembre 1918, le Président de la Commission des Affaires Extérieures, M. Franklin-Bouillon, « de faire renaître à la vie ces nations fortes de leur glorieux passé, réparer leurs désastres, leur prêter nos techniciens, nos administrateurs, leur donner sans réserve notre concours fraternel » (1).

Quant aux intentions de la Grande-Bretagne, on peut penser qu'elles n'étaient pas non plus d'annexer. Sans doute, il ne lui était pas indifférent de prendre pied dans des régions qui sont sur la route des Indes, mais pour qui connaît tant soit peu ses méthodes coloniales, il est clair qu'elle sait s'accommoder d'une politique de collaboration. Elle dispose de moyens d'action assez souples. Pourvu qu'elle en tire des avantages économiques, elle sait très bien s'implanter dans un pays en en respectant apparemment l'autonomie. Et il est même difficile de croire qu'elle se fut exposée à toutes sortes de mécomptes, en annexant des territoires dont les habitants revendiquaient si hautement leur autonomie.

En considération de ces raisons, on peut donc penser que l'idée de placer sous mandat les territoires occupés, c'est-à-dire ceux qui avaient fait l'objet des accords de 1916, ne rencontra pas ou peu d'opposition de la part de la France et de la Grande-Bretagne. Pures d'intention, un contrôle de leur action dans le Proche-Orient leur apparut indifférent : elles durent se ranger

(1) Chambre des Députés, séance du 27 décembre 1918. Lire, à la séance du 29 décembre, les paroles par lesquelles le Ministre des Affaires Etrangères fit siennes les déclarations faites par M. Franklin-Bouillon, l'avant-veille.

sans difficulté à l'avis du plénipotentiaire qui proposa, le 30 janvier 1919, au Conseil Suprême, l'institution de mandats sur la Syrie et sur la Mésopotamie.

IV

Contenu de l'accord du 30 janvier 1919. — Le communiqué donné le 30 janvier 1919 faisait savoir que la Conférence s'était mise d'accord sur le régime à appliquer aux colonies allemandes ; mais il était muet sur le contenu de cet accord. Toutefois, le secret gardé par la Conférence était le secret de Polichinelle ; tous les journaux parlaient des mandats, cherchaient à en prévoir le mécanisme et surtout exprimaient un mécontentement à peu près général.

Si nous nous en rapportons aux journaux italiens, en effet (*Corriere della Sera, Il Secolo*), les représentants des Dominions britanniques, ceux du Japon étaient vivement désappointés par l'arrangement en question et ce malgré qu'ils y eussent souscrit. Les milieux coloniaux, français, britanniques, belges, ne l'étaient pas moins. Les journaux français s'occupant de questions coloniales (1) protestaient unanimement contre une solution qui nous retirait le fruit des campagnes militaires ayant abouti à la conquête des colonies allemandes. D'aucuns appréhendaient que l'Allemagne ne rentrât en possession de ses colonies par le moyen détourné d'un mandat donné à elle par la Société des Nations. Il n'est pas jusqu'aux journaux républicains américains qui ne désapprouvassent l'application du système mandataire aux colonies allemandes.

Quelques jours plus tard, le 13 février, on connut le texte officiel de l'arrangement visé par le communiqué du 30 janvier. Il fut publié avec le premier Pacte de la Société des Nations dont il formait l'article 19. Mais cet article a une histoire qui ne peut être passée sous silence, car elle explique en grande partie

(1) Voir surtout le *Bulletin de l'Afrique Française*, de janvier-février 1919, qui expose longuement et avec une indépendance d'esprit qui lui fait honneur, le mécontentement quasi universel causé par l'institution des mandats.

les imprécisions, les lacunes, la défectuosité de ses dispositions.

Donc, à l'issue de la séance du Conseil Suprême (1) où fut prise la décision de principe dont il est question, il fut rédigé, à l'usage du Comité de rédaction, une « recommandation » (c'était le terme en usage) contenant des directives. Tel fut le procédé de travail de la Conférence et en particulier du Conseil Suprême. Quand celui-ci était tombé d'accord sur un point quelconque, il rédigeait en quelques lignes des directives qui étaient remises au Comité de rédaction. Ce Comité, composé de juristes, développait les directives reçues en textes devant prendre place dans les Traités et coordonnait ces textes. En un mot, il composait et rédigeait les Traités. Muni de la « Recommandation » du 30 janvier, il eût donc dû en tirer le texte que la théorie des mandats appelait, et qui n'est certes pas l'article que nous connaissons. Le malheur fut que cette « recommandation » ne lui fut pas remise. Elle fut emportée par les plénipotentiaires qui l'avaient rédigée et conservée, croyons-nous savoir, par la Commission de la Société des Nations (2).

Cependant, le Président Wilson se montrait inquiet des nouvelles qui lui parvenaient d'Amérique. La Société des Nations, à la création de laquelle il travaillait en Europe, était vivement attaquée, au Sénat américain, par les sénateurs républicains. On pouvait craindre, dès ce moment, qu'ils ne désavouassent l'œuvre de leur Président. Celui-ci jugea bientôt indispensable d'aller présenter cette œuvre, éventuellement la défendre et la faire agréer. Encore fallait-il, auparavant, la mettre sur pied. Convaincu que les instants étaient comptés, M. Wilson se mit à presser les uns et les autres, autour de lui, à la Conférence d'adhérer au projet de Pacte sur lequel on avait déjà discuté en petit comité et dont les éléments étaient presque entièrement

(1) Le nom de Conseil Suprême fut donné à la réunion des premiers Délégués des grandes Puissances seulement. De dix au début, le nombre de ses membres fut ramené bientôt à cinq, puis à quatre quand les Italiens s'en furent retirés après la décision prise contre leur gré au sujet de Fiume. Le 30 janvier, il comprenait cinq membres.

(2) Une des cinq ou six commissions instituées par la Conférence dès ses premières séances.

acceptés par les Délégations des Etats, délibérant en particulier. L'ensemble devait être voté dans une réunion plénière de la Conférence. Mais quand on réunit cet ensemble, on s'aperçut que la décision relative aux mandats n'avait pas encore reçu sa forme définitive, faute d'être passée par les mains du Comité de rédaction. Sans s'embarrasser de cette circonstance, on introduisit purement et simplement la « recommandation » contenant les directives dans le Pacte, dont elle forma l'article 19 et avec qui elle fut votée, à l'unanimité, le 13 février 1919. Aussitôt après ce vote, le Président Wilson s'embarqua pour l'Amérique.

Mais le Pacte dit du 13 février ne devait pas rester le Pacte constitutif de la Société. Le Président Wilson, en effet, revint à Paris sans avoir obtenu l'adhésion au Pacte des sénateurs républicains. Ceux-ci manifestaient la crainte que cette adhésion n'exposât l'Amérique à l'obligation d'intervenir contre son gré dans les affaires d'Europe. Dans le but de dissiper leurs craintes et, par suite, de recueillir leur adhésion, le Président Wilson demanda et obtint des modifications au Pacte, modifications portant sur les points qui avaient été les plus vivement critiqués. Ce remaniement aboutit, en fin de compte, à l'élaboration d'un nouveau Pacte, qui, voté à l'unanimité par la Conférence, le 25 avril 1919, se trouve au commencement de tous les traités de paix signés en 1919 et 1920 et dans lequel l'article 19 du 13 février était devenu l'article 22.

On eût pu profiter de cette circonstance pour réparer l'omission qui vient d'être signalée, mais on ne le fit pas. En comparant, en effet, les deux textes, article 19 et article 22, on ne remarque que des variantes si insignifiantes qu'il est inutile de les signaler, sauf une toutefois qui, prise à la lettre, ne serait pas sans importance :

Dans le Pacte du 13 février, le paragraphe 2 de l'article 19, après les mots : « *confier la tutelle de ces peuples aux nations développées,* » n'ajoute pas, comme le paragraphe correspondant de l'article 22 : « *... et qui consentent à l'accepter.* »

L'importance de cette réserve n'échappera à personne. Sans

le voyage en Amérique du Président Wilson, le Pacte étant resté celui du 13 février, on aurait pu voir ce fait d'un Etat choisi contre son désir pour exercer un mandat, et obligé, ou bien d'accepter cette obligation, ou bien de se retirer de la Société ; attendu que n'en sauraient rester membres les nations refusant d'accomplir les obligations que celle-ci peut mettre à leur charge.

On objectera que cette hypothèse est tout à fait théorique. Car on imagine difficilement un Etat — au moins un Etat européen — refusant un mandat contre une coalition qui voudrait le lui attribuer. De sorte que la réserve en question n'a que la valeur d'une clause de style. Mais qui pourra dire qu'elle l'aura toujours ? En tout cas, si simple clause de style il y a, on a eu grandement raison de l'introduire dans l'article 22.

En résumé, c'est par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations que se trouve exprimée la décision de principe prise le 30 janvier 1919, et c'est le texte de cet article qui, devant primitivement simplement servir de directives aux rédacteurs du Traité, fournit la seule base, constitue l'unique fondement de la théorie des mandats.

V

Le procédé mandataire comporte-t-il des précédents ? — Le système créé par cet article apparut comme tout à fait nouveau, et il l'est, en effet. Il n'en reste pas moins intéressant de rechercher si l'histoire ne lui fournirait pas quelque précédent.

Il n'en existe pas, à notre connaissance, qu'il n'y ait eu qu'à copier. On rencontre bien, assez fréquemment, des unions momentanées d'Etats, chargeant l'un d'entre eux d'accomplir, au nom de tous, une mission déterminée, lui donnant, en somme, un mandat. Mais on ne distingue, dans ces exemples (ainsi l'expédition du Liban, en 1860), qu'un mandat d'exécuter un seul acte matériel, après quoi le mandat prend fin, et non d'exécuter, durant un temps indéterminé, la série d'actes gou-

vernementaux et administratifs que comporte les mandats internationaux institués en vertu de l'article 22.

Il n'y aurait qu'un cas où l'on distingue un, ou plutôt quatre mandats dont les modalités se rapprochent assez de ceux que nous étudions, pour constituer à ceux-ci un précédent : c'est dans ce qui fut pratiqué en Crète, en 1897, que nous trouvons ce précédent.

Le traité du 4 décembre 1897 (1), qui mit fin à la guerre gréco-turque de 1896, ayant donc accordé à l'île de Crète l'autonomie sous la suzeraineté personnelle du Sultan des Turcs, le gouvernement de l'île fut confié à un Haut-Commissaire choisi par les quatre Puissances suivantes : France, Grande-Bretagne, Italie, Russie. Ce Haut-Commissaire, qui gouvernait avec le concours d'un collège de ministres choisis par lui, mais responsables devant le Parlement crétois, était responsable lui-même devant les Consuls des quatre Puissances qui avaient mission de se réunir périodiquement et de veiller à ce que le statut de l'île fût observé.

Jusque-là, on n'aperçoit qu'un contrôle international. Mais il y avait autre chose. L'île avait été divisée, au point de vue militaire et administratif, en cinq secteurs, dont quatre étaient occupés par des unités de troupes respectivement françaises, anglaises, italiennes et russes, qui maintenaient l'ordre et assuraient le fonctionnement de certaines administrations et des services publics. Les commandants de ces unités, étant responsables et devant rendre compte au collège des quatre Consuls, il semble bien qu'il y ait eu là quatre petits mandats (2) et (3).

Il est douteux que le Président Wilson se soit inspiré de ce précédent pour recommander à la Conférence et obtenir d'elle l'adoption du système des mandats. Par contre, il paraît certain qu'il en ait tiré l'idée d'un plan de Société des Nations

(1) *Recueil des Traités de Martens*, tome XXVIII, page 690.

(2) Renseignements fournis par M. Emmanuel Bertrand, Ministre plénipotentiaire en retraite, qui, en 1897, était Consul général de France en Crète.

(3) La République des Soviets a, de son côté, imité l'institution des mandats, en confiant, en 1922, à la République soviétique d'Azeirbeidjan des mandats sur deux Etats du Caucase le Nakhitchevan et le Karabagha.

élaboré par le général Smuts, délégué du Sud Africain britannique à la Conférence (1). M. Lansing, collaborateur du Président Wilson à la Conférence, l'a d'ailleurs dit expressément :

« Dans le plan de Société des Nations élaboré par Smuts, plan qui donnait une place de premier rang au système des mandats, dit M. Robert Lansing (2), se trouve la déclaration que la Société des Nations doit recueillir les territoires à placer sous mandat en qualité d'héritière des Empires. Cette phrase ingénieuse et attrayante frappa vivement l'imagination du Président, ainsi qu'il ressort du fait qu'il la répéta et l'approuva fréquemment quand se discuta la question de placer les mandats sous contrôle de la Société des Nations. Comme le général Smuts avait adopté du Président le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, M. Wilson fit avidement sienne l'idée de Smuts et l'incorpora à son plan (3). Cette idée eut incontestablement une influence décisive sur sa conception du sort à faire aux colonies allemandes... »

Point n'était besoin, à notre sens, de cette déclaration de M. Lansing pour être convaincu que le système des mandats n'était pas de l'invention du Président Wilson, mais bien de celle du général Smuts, qui fut délégué de l'Union Sud-africaine britannique à la Conférence de la Paix.

Smuts, ayant élaboré un plan de Société des Nations conforme aux principes wilsonniens en même temps qu'aux vues britanniques, proposait, dans ce plan, de confier à la Société des Nations le gestion des territoires européens ou asiatiques qui allaient se trouver sans pouvoir souverain par suite de la déconfiture des Empires centraux.

Smuts, du reste, n'émet pas la prétention d'avoir trouvé, de

(1) *Un plan pratique de Société des Nations*, par le général SMUTS, Paris, décembre 1918.

(2) *The Peace Negotiations, a personal narrative*, by Robert LANSING, New-York, 1922, page 82 (voir note à la page 20).

(3) Ce plan se trouve reproduit dans l'ouvrage en question de M. LANSIEG, page 241. Les *addenda* relatifs aux mandats qu'y ajouta M. WILSON après lecture du plan Smuts, y font l'objet de plusieurs paragraphes sous le titre de « *supplementary agreements* ».

règle générale, une formule applicable à tous ces territoires : Il examine chaque cas en particulier et se borne à formuler des recommandations inspirées directement par le principe des nationalités, principe qu'il rappelle dans sa recommandation troisième. Après avoir ainsi passé en revue les territoires de l'Europe centrale, dont il trouve les populations suffisamment éduquées, instruites des choses politiques, pour être immédiatement érigées en Etats, il en arrive aux territoires non turcs de l'Asie-Mineure et du Caucase.

Pour ceux-ci, il estime que l'expérience politique faisant évidemment défaut à leurs populations, il ne peut être question de les constituer tels quels en Etats. S'il est possible, à la rigueur, de leur laisser une souveraineté interne, la Société des Nations doit rester chargée de leur souveraineté externe, c'est-à-dire conserver, vis-à-vis d'eux, un droit de contrôle, d'administration, une certaine autorité, dont elle usera d'ailleurs uniquement dans le sens de leurs intérêts.

Seulement, comme la Société des Nations, avec la forme qu'il lui donne et qu'elle a reçue, n'a pas d'organes appropriés à l'exercice de cette fonction, il imagine le procédé de déléguer à un Etat, qui l'exercera au nom de la Société, le contrôle, l'autorité et l'administration dont celle-ci est investie naturellement suivant son plan.

Ainsi a été imaginé, de toutes pièces, ce nouveau moyen d'action d'un Etat sur un autre — tel qu'il est passé dans la pratique — Smuts n'a rien omis : ni l'obligation de consulter préalablement les populations à placer sous mandat, ni la procuration solennelle, qu'il appelle charte, ni même l'égalité économique de tous les Etats membres de la Société (Recommandations 5, 6 et 7), et il est impossible que le Président Wilson ne se soit pas inspiré de Smuts.

Il convient d'ajouter que le général Smuts ne prévoyait le *mandat* que pour les territoires non turcs de l'Empire ottoman et éventuellement pour certains territoires du Caucase. Au sujet des colonies allemandes, il se bornait à déclarer qu'on se trouvait en face d'un cas spécial, auquel la Conférence devrait

s'attacher à trouver une solution conforme au point cinquième du Président Wilson.

Nous avons vu que ce point cinquième était rédigé d'une façon trop abstraite pour signifier grand chose. En réalité, Smuts pensait à revendiquer, au nom du Dominion qu'il représentait, l'annexion du Sud-Ouest africain allemand et à soutenir les revendications des autres Dominions. Aussi, fut-il un des protestataires les plus véhéments contre la mise sous mandat des colonies allemandes. C'est pourquoi on peut ajouter que si le système des mandats est, en dernière analyse, son invention, par une ironie des choses, il se retourna contre ses vues.

CHAPITRE II

Attribution des mandats par le Conseil Suprême
Elaboration des termes de ces mandats par les principales Puissances
Participation de la Société des Nations au fonctionnement du système

I

Analyse de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations. — Une simple lecture de cet article révèle clairement que cet article n'avait pas, dans la pensée de ses auteurs, la destination qu'il a reçue. Il prévoyait la création d'une institution ; il traçait le cadre que devait recevoir cette institution : il ne visait pas à la créer lui-même. Mais puisqu'il est devenu, par suite des circonstances, un texte constitutif, il ne reste qu'à le prendre tel quel, à dégager les principes qu'il pose et les directives qu'il donne, et à s'assurer si les applications qui en ont été tirées sont bien conformes à l'idée que s'en faisaient les membres composant le Conseil Suprême.

On s'aperçoit d'abord que la pièce maîtresse du système est constituée par les deux premiers paragraphes de l'article 22 : le premier qui postule qu'il est des peuples incapables de se diriger eux-mêmes mais dont « le bien-être et le développement forment une mission sacrée de civilisation », et le second qui dispose en principe que le meilleur moyen de leur assurer ce bien-être et ce développement est de charger une puissance, capable par son expérience et ses ressources, d'y pourvoir. Cette Puissance sera la tutrice du peuple incapable et elle exercera sa tutelle,

ajoute le même paragraphe, en qualité de mandataire et au nom de la Société des Nations.

Le troisième paragraphe dispose que les mandats qui seront donnés en conformité du paragraphe précédent ne sauraient être tous identiques. Il était évidemment difficile de placer sur le même rang les Libanais et les Hottentots. Les mandats devront donc varier suivant certaines circonstances qui se ramènent à une : le plus ou moins haut degré de développement des peuples que l'on a l'intention de protéger.

En conséquence, et à titre d'exemple, l'article 22 (paragraphes 4 à 6) envisage trois catégories de mandats. Que l'on remarque bien que ses termes ne sont pas impératifs. Il prévoit trois catégories de mandats comme il n'en aurait prévu que deux ou plus de trois : il donne des indications. Ces trois catégories sont restées comme la « recommandation » du 30 janvier est restée elle-même. Elles furent désignées par la suite par les trois premières lettres de l'alphabet.

On eût, dès lors, les mandats A, applicables à certains territoires non turcs de l'Empire ottoman ; les mandats B qui, visant les peuples de l'Afrique centrale, furent appliqués au Togo, au Cameroun et au Tanganyika, et les mandats C sous la loi desquels furent rangés le Sud-Ouest africain et toutes les anciennes possessions allemandes du Pacifique. Ces deux dernières catégories étant parfois désignées sous le nom générique de *mandats coloniaux*.

Cette répartition des mandats en catégories différentes quant à leurs modalités et à leur objet immédiat a eu pour but de permettre une délimitation plus précise des droits et des obligations des futurs mandataires (voir les garanties inscrites au paragraphe 5 qui devront être assurées aux populations), en même temps que de donner une certaine rigidité au système. Il convenait, en effet, de rendre ce système aisément applicable à chaque cas d'espèce et d'éviter un excès d'élasticité qui eût risqué pratiquement d'en compromettre les bons effets.

N'empêche qu'il reste permis de se demander à quoi a tendu cette division en trois. Si l'on ne peut concevoir de la même

façon le mandat sur les territoires non turcs de l'Asie-Mineure et celui portant sur les anciennes colonies allemandes, on ne distingue pas clairement les raisons qui ont motivé la division, en deux catégories, devant faire l'objet de mandats distincts, de ces colonies. Celles qui sont données par l'article 22 ne nous paraissant pas rigoureusement déterminantes.

Or, il semble bien que ces raisons doivent être cherchées dans la résistance que les Dominions britanniques et le Japon opposèrent à l'adoption du système des mandats, au moins à son application aux colonies qu'ils désiraient annexer. Car on ne peut pas ne pas remarquer, d'une part, que les colonies placées sous un mandat C sont celles précisément qu'ils revendiquaient et sur lesquelles il se sont vu attribuer des mandats, et d'autre part que les mandats C confèrent au mandataire des pouvoirs plus étendus que les mandats du type B et *a fortiori* que ceux du type A. (Ils sont muets notamment sur l'égalité économique que les mandataires doivent assurer ailleurs). De sorte que l'on peut raisonnablement se demander s'il n'y aurait pas rapport entre ceci et cela ; en d'autres termes, si la création de ce troisième type de mandats n'a pas été une ultime concession du Conseil Suprême destinée à obtenir l'adhésion au système de ceux qui s'y montraient si résolument hostiles.

Après cette division des mandats en trois catégories, l'article 22, dans ses derniers paragraphes, donne quelques indications sur la manière dont devront fonctionner les mandats.

Il prévoit : 1° que le titulaire d'un mandat devra envoyer chaque année au Conseil de la Société des Nations un rapport sur les territoires dont il a la charge ; 2° que le Conseil déterminera lui-même « le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration » à exercer par le mandataire (disons arrêtera les termes du mandat) si les membres de la Société n'y ont pas pourvu préalablement (cette expression, les membres de la Société, est ambiguë, aussi a-t-elle ultérieurement prêté à la controverse comme nous le verrons plus loin) ; et, 3° qu'une Commission permanente (il n'est pas dit de qui elle émanera) sera chargée « de recevoir les rapports des mandataires, de les

examiner et de donner au Conseil son avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats ».

A cela se bornent les indications fournies par l'article 22. Aussi n'a-t-on pas manqué de lui reprocher, outre un certain flottement dans son libellé, plusieurs omissions assez graves (1).

On lui a fait grief, notamment, de ne pas spécifier l'autorité par qui seraient conférés les mandats ; de ne pas délimiter les sphères d'activité respectives du Conseil et de l'Assemblée de la Société des Nations touchant le fonctionnement du système, et aussi de ne pas prévoir à quelle date et de quelle façon les mandats prendraient fin. Evidemment, cet article a perdu de ne pas passer par les mains du Comité de Rédaction.

Nous aurons l'occasion, au cours de ce travail, de revoir ces critiques et d'examiner leur valeur. Qu'elles soient fondées ou non, on peut dire dès maintenant qu'elles n'empêchent l'article 22 d'être le texte fondamental sur lequel sont édifiés les mandats. Leur institution repose entièrement sur lui et c'est à cet article, aux principes généraux posés par lui, qu'on doit, en toutes circonstances, se référer pour connaître si telle ou telle forme d'ativité mandataire est licite ou non. Il est, si l'on nous permet cette comparaison, inscrit en tête du système, comme la constitution des Etats l'est en tête de leurs codes, et nul n'est autorisé à en faire la critique avant de s'y conformer.

II

Attribution des mandats sur les colonies de l'Allemagne. — La première décision prise en exécution de l'article 22 le fut quelques jours seulement après l'adoption et la publication de cet article. Dès le 6 mai 1919, la Conférence attribuait à certaines Puissances alliées des mandats sur les colonies de l'Allemagne, colonies qui ultérieurement, par l'article 119 du Traité de Versailles, devaient être cédées dans l'indivision aux principales Puissances alliées ou associées. La décision du 6 mai fut rendue

(1) Nous verrons ces griefs ultérieurement lorsque nous reviendrons sur les développements qu'a comportés l'article 22.

publique par le Communiqué suivant, reproduit par presque tous les journaux (1) :

« Le Conseil des quatre Chefs de gouvernement... a pris, dans sa séance du 6 mai après-midi, les résolutions suivantes, relatives aux anciennes colonies allemandes :

1° Sur l'Est africain, le mandat sera exercé par la Grande-Bretagne ;

2° Sur le Sud-Ouest africain, par la Ligue Sud-Africaine ;

3° Sur les îles Samoa, par la Nouvelle-Zélande ;

4° Sur les autres possessions allemandes au sud de l'Equateur, par l'Australie ;

5° Sur Nauru, île située entre l'archipel des Gilbert et celui des Marshall, par l'Empire britannique ;

6° Sur les îles du Pacifique, au nord de l'Equateur, par le Japon.

Pour ce qui concerne le Togo et le Cameroun, la Grande-Bretagne et la France détermineront elles-mêmes le régime futur de ces colonies et le recommanderont à la Société des Nations (2). »

Ainsi, en une seule séance, voilà choisis tous les mandataires, attribués tous les mandats visés par les paragraphes et 6 de l'article 22 et qui seront plus tard les mandats B et les mandats C.

On s'est demandé, à cette occasion, si le Conseil Suprême, après le vote de l'article 22 par l'Assemblée plénière de la Conférence, avait encore qualité pour répartir les mandats à sa guise.

C'est une question qui a été posée. Nous avons vu plus haut que l'article 22 n'avait rien spécifié à ce sujet. Or, son silence donna lieu à des opinions divergentes. En Angleterre, lord Robert Cecil prétendit que ce droit appartenait désormais à la Société des Nations (1). Ce fut aussi le point de vue soutenu par

(1) *Le Temps*, du 7 mai 1919.

(2) Le Cameroun était ramené à sa frontière d'avant 1911 ; voir art. 125 du Traité de Versailles.

(1) *Asie Française*. Bulletin de janvier 1920.

les Allemands dans leur réponse aux propositions de paix (1).

A notre avis, ces opinions étaient erronées. En effet, le Conseil Suprême était l'organe représentatif des principales puissances alliées et associées en faveur de qui l'Allemagne se dessaisissait de ses colonies et qui les recevant dans l'indivision avaient le droit de se les partager, quitte à les gérer conformément aux principes auxquels elles avaient adhéré. Ensuite, il y avait un empêchement matériel à ce qu'on chargeât la Société des Nations du soin d'effectuer ce partage. Suivant la procédure employée pour la constituer, la naissance de la Société des Nations devait coïncider avec la mise en vigueur du Traité de Versailles. Cette mise en vigueur devant marquer elle-même l'instant où les colonies cesseraient juridiquement d'appartenir à l'Allemagne, et aussi où le régime de l'occupation militaire, sous lequel elles étaient placées, prendrait fin, il était indispensable qu'elles eussent reçu préalablement une destination précise que le traité ne leur donnait pas. Or, non encore organisée, la Société des Nations n'aurait pas été capable matériellement de leur assigner cette destination. Lui réserver ce droit, aurait été placer, pendant un temps indéterminé, partant de la date de la mise en vigueur du Traité de Versailles, ces colonies dans une sorte d'indivision qui n'eût pu que nuire à leur prospérité.

On peut signaler encore que les auteurs de l'article 22 étaient les mêmes hommes qui décidaient des conditions de paix à imposer à l'Allemange, et que, par conséquent, en rédigeant cet article, ils n'avaient jamais entendu renoncer à leur droit d'assigner un sort aux colonies de leur principale ennemie. S'ils avaient eu l'intention d'agir autrement, ils eussent excepté du traité la question des colonies pour en confier expressément le règlement à la Société des Nations, mais ils ne l'ont pas fait et ils ne pouvaient pas le faire...

Lord Robert Cecil, animé d'un grand zèle pour la Société des Nations, avait donc certainement donné une interprétation trop étendue à l'article 22. Quant aux Allemands, leur protes-

(1) Réponse allemande aux propositions de paix des Alliés.

tation répondait à une pensée pratique. Espérant qu'un jour ou l'autre, ils parviendraient à faire partie de la Société des Nations, ils estimaient que ce jour-là rien ne s'opposerait à ce que la Société les remît, par le moyen oblique d'un mandat, en possession sinon de toutes, au moins d'une partie de leurs colonies...

Cette arrière-pensée, habillée d'un feint souci de perfection juridique, devait d'ailleurs être assez tôt percée à jour : exactement quand la validité de la décision du 6 mai 1919 fut reconnue plus tard par les Etats-Unis d'Amérique (1).

Quand les Etats-Unis intervinrent, en effet, dans la question des mandats, dans les circonstances que nous verrons au chapitre suivant, ce fut pour demander de collaborer à la rédaction des textes constatant les mandats et demander que le traitement privilégié prévu en matière économique en faveur des Etats membres de la Société fut étendu à leurs nationaux et ressortissants. Mais ce ne fut en aucune façon — sauf réserve de Yap — pour s'élever contre la répartition des mandats arrêtés le 6 mai par le Conseil suprême.

Le correspondant, à Genève, de l'agence Wolf ne s'y méprit pas. En télégraphiant la nouvelle de l'intervention américaine, il fit suivre l'exposé du fait du commentaire suivant :

« Il résulte de cette note (la note américaine), dit-il, que le Gouvernement américain adopte le point de vue que la répartition des mandats est l'affaire des grandes puissances alliées et associées. On sait que le Gouvernement allemand, au contraire, soutient qu'une décision réglant le sort des colonies allemandes ne peut être valablement prise que par la Société des Nations. »

Revenant à la décision du 6 mai, nous remarquons que le Conseil Suprême n'a pas réparti les colonies en question d'une façon arbitraire, au gré de sa fantaisie, mais qu'il a tenu compte, au contraire, des revendications de chaque allié et des arrangements pris entre ceux-ci pendant la guerre.

L'Est africain qui, avec le Togo et le Cameroun devait former

(1) Voir lettre du Secrétaire d'Etat américain aux colonies. *Journal Officiel de la Société des Nations*, numéro de mars-avril 1921.

les mandats B, était attribué à la Grande-Bretagne. Nous avons signalé, dans notre premier chapitre, que la Grande-Bretagne le convoitait depuis longtemps et qu'elle s'était même trouvée sur ce point en compétition avec son propre Empire de l'Inde et son Dominion du Sud africain.

Le Sud-Ouest africain, les colonies du Pacifique, situées au sud de l'Equateur, étaient attribuées, sauf Nauru, aux Dominions britanniques qui les réclamaient depuis longtemps ; Nauru était conféré à l'Empire britannique, terme plus extensif que Grande-Bretagne et qui devait permettre des arrangements ultérieurs, assez compliqués entre la Grande-Bretagne, l'Australie et la Nouvelle-Zélande, arrangements qui ont été vivement critiqués au Parlement anglais par lord Robert Cecil.

Quant au Togo et au Cameroun, ils faisaient l'objet d'une disposition différente. Le Conseil Suprême s'en remet à la France et à la Grande-Bretagne du soin de déterminer le régime sous lequel ces colonies devraient être placées. Il y avait là une sorte de reconnaissance des accords de 1914 et 1916 qui avaient statué sur le sort à faire et le régime à appliquer à ces colonies (1).

La forme donnée à cette dernière recommandation du Conseil Suprême eut pour conséquence d'éveiller les espoirs des milieux coloniaux à qui le système des mandats inspirait de l'inquiétude : jusqu'au milieu de 1922, c'est-à-dire jusqu'à la date où la ratification des mandats B fut donnée par la Société des Nations, nous voyons en France et en Angleterre exprimer des opinions suivant lesquelles le Togo et le Cameroun resteront des colonies à l'antique manière de la France et de la Grande-Bretagne (2).

L'erreur des auteurs de ces opinions est excusable en raison de la nouveauté d'un système mandataire. Elle provenait d'une méconnaissance de la portée de l'article 22. Cet article, qui ten-

(1) Sur ces accords, voir le *Temps*, du 30 janvier 1919.

(2) Voir rapport de M. René Besnard à la Chambre des Députés sur les clauses coloniales du Traité de Versailles. Voir aussi, dans le *Bulletin du Comité de l'Afrique Française* (supplément, pages 154 et suivantes, de 1919), de larges extraits du compte-rendu de la séance de la Chambre où se discuta cette partie du Traité de Versailles.

dait à formuler les conditions auxquelles seraient détenues les anciennes colonies allemandes, a toutefois une portée beaucoup plus étendue : il renouvelle les bases du droit colonial ; il fonde ce droit sur un nouveau terrain.

Cependant, la décision du 6 mai souleva du mécontentement parmi les Alliés, ou au moins parmi certains d'entre eux.

La Belgique, la première, protesta contre une répartition dans laquelle elle n'avait pas eu de part. Elle n'avait pu faire entendre sa voix devant le Conseil Suprême, attendu qu'elle n'y était pas représentée ; mais elle ne pouvait admettre qu'elle eût eu tort uniquement pour la raison qu'elle se trouvait absente.

Sa protestation prit la forme d'une lettre adressée au Président de la Conférence et qui fut communiquée à la presse. Par cette lettre, la Belgique rappelait qu'elle avait pris une part importante aux opérations militaires ayant abouti, en novembre 1917, à l'éviction des Allemands de l'Est africain, dont, aux termes d'un accord conclu avec l'Angleterre, elle avait ensuite administré une partie importante : la partie située entre les lacs Victoria et Tanganyika.

La Belgique rappelait encore que la colonie en question avait été agrandie à ses dépens, en 1911, par un de ces procédés habituels aux Allemands en matière coloniale ; et qu'à Sainte-Adresse, le 29 avril 1916, M. Klobukowski, parlant au nom des Gouvernements alliés représentés auprès du Gouvernement belge en exil, avait formellement promis à la Belgique des compensations pour les sacrifices que la guerre coloniale lui avait coûtés (1).

Au surplus, les prétentions belges étaient des plus modestes : notre fidèle alliée se bornait à réclamer, au détriment de l'Est africain allemand, des améliorations territoriales à son empire du Congo, améliorations qui eussent accru la valeur économique de celui-ci et augmenté la sécurité de ses frontières.

(1) Voir *Bulletin du Comité de l'Afrique française*, 1916, pages 155. Voir aussi le troisième livre gris belge qui donne, en outre, des précisions intéressantes sur les procédés des coloniaux allemands.

La presse belge fut unanime à traduire la surprise, le mécontentement du pays. Mais la presse anglaise, qui avait des raisons de se montrer satisfaite de la décision du 6 mai, s'éleva aussitôt avec force, mais aussi avec de très mauvais arguments, contre la demande des Belges. Une polémique assez vive s'engagea entre principalement la *Nation Belge* et l'*Etoile Belge*, d'une part et le *Times* d'autre part, polémique qui n'est pas à l'honneur de celui-ci. Elle ne devait pas durer : dès le 9 mai, le Président Wilson manda auprès de lui M. Hymans, délégué de Belgique à la Conférence, pour entendre de sa bouche les raisons de la Belgique. Aussitôt après cette entrevue, lord Milner était appelé de Londres à Paris par M. Lloyd George et recevait mission de s'entendre avec le Délégué colonial belge sur les modalités d'une rétrocession par l'Angleterre à la Belgique d'une partie de l'Est africain allemand.

L'accord se fit entre les négociateurs. Il fut constaté par un instrument, signé le 30 du mois de mai. Aux termes de cet accord, la Grande-Bretagne rétrocédait à la Belgique les districts de Ruenda et de l'Urundi, qui sont situés au nord-est du lac Tanganiyka, avec leur population (3 millions environ d'habitants) et un cheptel très important. Elle conservait la voie ferrée Ujiji-Tabora, plus une bande de terrain, courant entre les districts susdits et le lac Victoria, et destinée à laisser libre le passage au fameux chemin de fer du Cap au Caire (1).

Après examen et avis favorable de la Commission des mandats (celle qui avait été constituée par la Conférence, et dont nous parlerons plus loin, qu'il ne faut pas confondre avec la Commission permanente des Mandats, instituée fin 1920 par la Société des Nations), l'accord anglo-belge fut porté devant le Conseil Suprême qui l'entérina lors de la séance du 21 août 1919. Dès lors, le paragraphe premier de la décision du 6 mai, qui attribuait à la Grande-Bretagne mandat sur l'Est africain alle-

(1) Depuis, la Belgique a remis à l'Angleterre, avec l'autorisation du Conseil de la Société des Nations, une partie du territoire auquel s'étend son mandat, soit un district de l'Urundi et le quart environ du Ruenda. L'Angleterre l'a rattachée à son mandat sur le Tanganyika (Est africain).

mand, doit être modifié en conséquence, ou plutôt dédoublé en deux paragraphes, dont le second enregistre l'attribution d'un mandat à la Belgique sur les districts du Ruenda et de l'Urundi.

Mais le Portugal s'était estimé lésé, lui aussi, par la décision du 6 mai 1919. Si le principe des récompenses pour services rendus à la cause commune des Alliés était admis — et il semble l'avoir été, notamment au bénéfice des Dominions britanniques — le Portugal était fondé, autant qu'un autre, à s'en prévaloir. Il avait joué, comme la Belgique, un rôle important dans la conquête de l'Est africain allemand. D'autre part, le Portugal est un des principaux pays colonisateurs en Afrique, ce qui pouvait lui conférer certains droits à l'obtention d'un mandat. Et, en effet, le bruit courut qu'il allait en solliciter un, bruit qui fit aussitôt dresser l'oreille aux Anglais. La délégation portugaise à la Conférence le démentit d'ailleurs aussitôt et fit savoir qu'elle se bornait à réclamer le territoire de Kionga, sis à l'embouchure, rive droite, de la rivière Rovouma. Ce territoire avait été enlevé violemment aux Portugal, par l'Allemagne, en 1894 ; notre allié l'avait d'ailleurs réoccupé dès le début des hostilités, en 1914, et rattaché à sa colonie du Mozambique.

Le Conseil Suprême fit droit à sa revendication et lui accorda Kionga, en toute souveraineté, le 25 septembre 1919. Ainsi la partie de l'Est africain allemand, sur lequel mandat avait été donné à la Grande-Bretagne, se trouvait encore amputée d'un morceau.

La décision du 6 mai appelait des négociations complémentaires qui ne peuvent être passées sous silence, bien qu'elles ne touchent qu'indirectement aux négociations afférentes aux mandats : ce sont celles qui furent poursuivies entre l'Italie et la France d'une part et l'Italie et la Grande-Bretagne d'autre part.

Pour prix de son entrée en guerre aux côtés des Alliés, en 1915, l'Italie s'était fait consentir des promesses par un traité conclu à Londres, le 25 avril 1915 et resté secret jusqu'à la publication, par le Gouvernement bolchevik, de tous les

accords, secrets ou non, trouvés dans les archives du Ministère des Affaires Etrangères russes.

Celles qui avaient trait aux colonies faisaient l'objet de l'article 13 du susdit traité, dont voici le texte, d'après la *Depêche Coloniale* du 28 janvier 1919, qui en garantit l'exactitude :

« Dans le cas où la France et la Grande-Bretagne augmenteraient leurs domaines coloniaux d'Afrique aux dépens de l'Allemagne, ces deux Puissances reconnaissent en principe que l'Italie pourrait réclamer quelques compensations équitables, notamment dans le règlement, en sa faveur, des questions concernant les frontières des colonies italiennes de l'Erythrée, de la Somalie et de la Lybie, et des colonies voisines de la France et de la Grande-Bretagne. »

Se fondant sur les promesses contenues dans cet article et sur l'effet de la propagande de l'*Instituto Coloniale Italiano*, une opinion coloniale assez gourmande se forma en Italie. Un Congrès colonial, réuni à Rome du 15 au 22 janvier 1919, concrétisa cette opinion sous forme d'un certain nombre de vœux adressés à la Conférence. On lit, dans ces vœux, la liste des territoires et zones d'influence que les Italiens revendiquaient en Afrique et aussi en Asie. Cette liste n'était pas médiocrement longue (1).

L'application de cet article 13 donna donc lieu à des négociations qui aboutirent à des accords conclus par échange de lettres entre la Grande-Bretagne et l'Italie, le 7 septembre 1919, et entre la France et l'Italie, le 12 septembre 1919. Aux termes du premier, elle recevait le territoire du Jubaland qui augmente l'étendue de sa Somalie, et, aux termes du second, sa frontière de Lybie était rectifiée aux dépens de notre Sud algérien français (2).

On voit déjà, par ce qui précède, une partie des difficultés

(1) Camille Fidel. Son étude, publiée par l'*Afrique française*, numéro de janvier-février 1919, page 30.

(2) L'accord franco-italien du 12 septembre 1919 a été ratifié, en France, par une loi insérée au *Journal Officiel*, du 18 novembre 1923.

soulevées par la décision du 6 mai. On en verra d'autres plus loin et qui ne furent pas moins difficiles à résoudre.

Jusqu'ici, ce ne fut qu'une recherche de ce jeu d'équilibre qui est devenu un axiome aussi bien en politique coloniale qu'en politique continentale.

Une fois cet équilibre obtenu d'une façon qui donnât, autant que possible, satisfaction à tout le monde, il restait à fixer les limites territoriales des pays à placer sous mandat, et aussi — conformément aux termes du paragraphe 8 de l'article 22 — à se mettre d'accord sur « le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration », à conférer au mandataire ou, en d'autres termes, à se mettre d'accord sur les textes des mandats.

Les limites des pays à placer sous mandats C étaient toutes tracées soit par la nature elle-même — dans le cas des îles — soit par des frontières décrites et délimitées avant la guerre : ainsi celles de la Nouvelle-Guinée, du Sud-Ouest africain, de Samoa...

Celles des colonies à placer sous mandats B l'avaient été également et restaient sans changements, mais les partages et les rétrocessions en créaient de nouvelles qu'il s'agissait de déterminer.

Celles du Togo et du Cameroun, qui devaient limiter des zones françaises et britanniques, l'avaient été par un accord conclu à Londres le 10 juillet 1919, accord au texte duquel étaient annexées des cartes (1). Les frontières générales restant celles d'avant 1914, sauf celle du Cameroun, qui était ramenée à sa frontière d'avant le 4 novembre 1911 (2).

Quant à celles de l'Est africain allemand, la part rétrocédée à la Belgique était marquée sur une carte jointe à l'accord anglo-belge du 30 mai 1919, et le morceau cédé au Portugal ramenait la colonie portugaise du Mozambique à ses limites d'avant 1894 qui étaient décrites dans l'accord de la dite année entre le Portugal et l'Allemagne.

(1) *Afrique française*, octobre 1921. Le lire à notre annexe.
(2) Article 125 du Traité de Versailles.

La recherche de l'entente sur les termes des mandats dont il importait de pourvoir les mandataires avait commencé depuis longtemps. On avait considéré comme hautement désirable qu'il y eût une formule unique par catégorie — et cela paraissait possible — au moins dans le cas des mandats B et des mandats C.

A l'effet de trouver cette formule en plein accord entre toutes les Puissances intéressées, une Commission internationale avait été réunie à Londres en juillet 1919 (1) où elle avait siégé jusqu'à la fin du mois d'août suivant.

Ses efforts n'avaient abouti que partiellement par suite des réserves formulées par deux des Etats représentés (2). Toutefois, les conversations avaient continué. Si bien que les projets de mandat, rédigés d'accord entre les mandataires, purent être remis au Conseil de la Société réuni à Genève et qui les réclamait pour la troisième fois, ceux des mandats C, le 14 décembre 1920 et ceux des mandats B, le 16 du même mois.

III

Attribution des mandats sur les territoires non turcs de l'Empire ottoman. — Les textes des projets de mandats A (sur la Syrie et le Liban, sur la Palestine et sur la Mésopotamie) avaient été eux-mêmes remis au Conseil de la Société des Nations, quelques jours auparavant, le 6 décembre 1920. Toutefois, ces textes présentaient une lacune ; il y manquait la description d'une partie de leurs frontières.

Les mandats de cette catégorie, qui répondent au paragraphe 4 de l'article 22, avaient été attribués, le 25 avril 1920, par le Conseil Suprême, réuni à San Remo, à l'effet d'établir les conditions de paix à présenter à l'Empire ottoman.

(1) Voir rapport Hymans. Document 161 de l'Assemblée et *Journal Officiel de la Société des Nations*, numéro de septembre 1920.

(2) Ces réserves émanaient du Japon, qui craignait d'être défavorisé pour ses échanges, par rapport à avant la guerre, dans les colonies placées sous mandat, et de la France qui revendiquait le droit d'employer les troupes levées, dans le mandats B, à la défense de son territoire en cas d'agression. Nous verrons, au chapitre suivant, l'effet qu'ont eu ces réserves.

Pour prendre cette décision, le Conseil Suprême n'avait pas agi différemment qu'en 1919, quand il s'était agi de partager les colonies allemandes : il avait tenu compte des positions prises par les Alliés à l'égard des territoires à placer sous mandat. En d'autres termes, il s'inspira des accords franco-britanniques de 1916 par lesquels certains territoires de l'Empire ottoman avaient été divisés en zones d'influences.

Mais peut-être n'est-il pas indifférent de rappeler les circonstances dans lesquelles ont été conclus ces accords de 1916, qui sont eux-mêmes la suite, ou plutôt la conséquence d'un précédent accord interallié conclu en mars 1915.

Au commencement de l'année 1915, donc, l'Empire ottoman s'étant mis en guerre aux côtés des Puissances Centrales, la Russie demanda à ses Alliés de lui reconnaître éventuellement certains droits sur Constantinople, les Détroits et sur différentes régions du Caucase. La France et la Grande-Bretagne acceptèrent, mais en subordonnant toutefois la validité de leur acceptation à une conclusion prochaine et favorable de la guerre générale (1).

Cette sorte d'accord conditionnel ayant été ainsi conclu uniquement au bénéfice de la Russie, il parut opportun à la France et à la Grande-Bretagne de poser, elles aussi, des jalons dans certaines régions de l'Empire ottoman. C'est de ce dessein que sont sortis les accords de 1916, dont voici sommairement le sens général et l'économie.

D'abord, les deux Puissances alliées avaient inclus dans ces accords la substance des promesses faites par les Anglais au Chérif de La Mecque en 1915, pour le prix de sa coopération militaire aux côtés des Alliés : ce sont ces promesses qui visent la création d'un Etat arabe, ou d'une Confédération d'Etats arabes dans des régions désignées sur les cartes sous les noms de zone A et de zone B, État ou Confédération qui serait placé sous la suzeraineté d'Hussein, mais sur lesquels les deux

(1) Cette entente a fait l'objet d'un article de M. Robert de Caix, dans le *Bulletin de l'Asie Française* de mai-septembre 1918, article avec lequel il reproduit le texte dudit accord d'après la publication qu'en avait donnée le gouvernement bolchevik.

contractants se réservaient éventuellement certains moyens d'action.

Ensuite, l'accord en question traçait sur la carte trois zones respectivement colorées en brun, en rouge et en bleu.

La zone brune, qui comprenait la province syrienne de Palestine, était destinée à recevoir un statut international. On a dit que c'était sur les instances de la Russie (1) ; en tout cas, il était tenu compte du privilège qu'a la Palestine de renfermer des lieux saints aux yeux de trois grandes religions, lieux saints dont il convenait de garantir l'accès.

La zone bleue, comprenant le Liban, une partie de la Syrie et de la Cilicie, était réservée à l'influence française, tandis que la Grande-Bretagne recevait l'Irak et une partie du Djeziret. Les deux Puissances alliées s'y reconnaissaient réciproquement des moyens d'action dont les formes et les modalités étaient à déterminer, mais ne pouvaient aboutir à l'annexion et n'y aboutirent pas (2).

C'est donc cet accord de 1916 que le Conseil Suprême prit comme base de l'attribution territoriale des mandats A. Toutefois, il ne le suivit pas exactement. La zone brune, au lieu de rester internationale, fut confiée au mandat de la Grande-Bretagne et le vilayet de Mossoul était retiré de la sphère d'influence française, en était séparé, pour être rattaché à la zone britannique.

Que s'était-il donc passé, depuis 1916, pour qu'un plan toujours valide, puisqu'on l'utilisait, subît des remaniements si substantiels et uniquement au profit de la Grande-Bretagne ?

En ce qui concerne la Palestine, on peut chercher si l'on veut la raison de ce changement dans l'écroulement de la Puissance russe, mais on doit la chercher surtout dans le Sionisme.

Le Sionisme est cette doctrine politique nationale juive qui vise à reconstituer le royaume d'Israël en Palestine. On n'ose-

(1) Camille Fidel. *La paix coloniale française. Op. cit.*

(2) Après l'accord de Saint-Jean-de-Maurienne, cette division s'augmenta d'une zone verte, qui marquait la sphère d'influence reconnue à l'Italie. Elle s'étendait à la Cappadoce et à la partie de la Cilicie non assignée à la France.

rait assurer que cette velléité soit fondée, ni même que sa réalisation soit souhaitée par tous les Juifs sionistes (1). Mais les Anglais, qui virent tout de suite le parti qu'ils pourraient en tirer, s'en firent spontanément les protecteurs, comme ils s'étaient, de leur propre chef, constitué les protecteurs des Arabes. Le 8 novembre 1917, M. Balfour, Ministre des Affaires Etrangères de Grande-Bretagne, fit aux Sionistes la promesse publique que son Gouvernement favoriserait la réalisation de leurs aspirations nationales. Par la suite, quand le système des mandats fut admis, les Sionistes réclamèrent naturellement le mandat britannique sur la Palestine. Quoi qu'ils y représentent une faible minorité par rapport aux éléments musulmans et même chrétiens, ils se remuèrent assez pour donner l'impression qu'ils exprimaient la volonté quasi unanime des populations palestiniennes et le Conseil Suprême attribua le mandat sur la Palestine à la Grande-Bretagne.

En ce qui concerne le vilayet de Mossoul, c'est sous le ministère de M. Clemenceau qu'il fut rattaché à la sphère d'influence britannique, de sorte que nos représentants au Conseil Suprême de San Remo se trouvaient liés par une décision prise avant eux.

On a fréquemment reproché à M. Clemenceau *l'abandon* de Mossoul. On a dit et répété qu'il eût dû se défendre davantage et surtout victorieusement contre les prétentions anglaises. On a presque fait, de cette rétrocession à l'Angleterre, un crime contre la patrie.

M. André Tardieu a présenté les faits sous un jour tout différent. Dans un discours prononcé devant la Chambre, le 25 juin 1920, il a retracé l'historique des négociations qui ont abouti à la rétrocession du vilayet de Mossoul. Nous résumerons simplement ce qu'il en a dit sans prendre parti. Donc les Allemands avaient depuis 1903 la concession du si fameux chemin de fer

(1) Un Sioniste, notable de New-York, le professeur Maurice Jostrow, écrivait dans le *Messorah*, en 1918, que donner la Palestine aux Juifs serait aller contre le principe des nationalités. Les Juifs ou Hébreux, disait-il, n'y sont pas des autochtones, mais des immigrés qui se sont installés dans le pays par la force, par leur conquête sur les Philistins et autres habitants. On peut ajouter que l'élément juif est territorialement localisé dans la partie de la Palestine située entre la vallée du Jourdain, la Mer Morte et la Méditerranée.

de Bagdad, à laquelle était attaché le monopole de prospection et d'exploitation de tous les gisements miniers s'étendant à 25 kilomètres de part et d'autre de la ligne. D'autre part, des sociétés anglaises avaient obtenu la concession de tous les gisements de pétrole pouvant exister dans des zones qui étaient, par endroits, traversées par la ligne du Bagdad. Ces droits des deux concessionnaires chevauchaient donc en partie l'un sur l'autre. C'est alors qu'il se constitua, par un contrat signé au Foreign Office même, un nouveau groupe anglo-allemand, à qui le Gouvernement turc concéda, par firman du 28 juin 1914, le monopole de tous les pétroles du vilayet de Mossoul.

Par conséquent, si nous, Français, nous avions, dans le vilayet, des droits politiques conférés par un mandat, nous n'aurions pas une goutte de ses pétroles. Il nous resterait seulement à protéger les droits acquis des exploitations anglaises, si bien que rétrocéder à l'Angleterre notre droit mandataire, c'était ne rien céder de réel, sinon une charge. Et quand, en échange de cette charge, on nous donnait, comme ç'avait été le cas, 25% de la totalité du pétrole extrait en Mésopotamie, nous ne pouvions qu'accepter : nous faisions une bonne affaire.

Ainsi, l'abandon de Mossoul a été, suivant M. André Tardieu, une bonne affaire et non un crime contre le pays.

Il convient d'ajouter que la Grande-Bretagne n'est pas sûre de conserver Mossoul dans le mandat qui lui est attribué, toujours provisoirement, sur la Mésopotamie, attendu que dans le traité avec la Turquie, signé le 24 juillet 1923, la question de souveraineté sur ce vilayet n'est pas résolue. Elle devra être portée devant la Société des Nations, si elle n'a pas fait l'objet d'un règlement amiable entre Turcs et Anglais, dans les neuf mois qui suivront le retrait de Turquie des troupes alliées.

En résumé et sauf les deux exceptions dont nous venons de parler, ce sont les accords de 1916 qui ont servi de base, à San Remo, pour l'attribution aux Alliés de mandat sur certains territoires non turcs de l'Empire ottoman (1).

(1) Un mandat sur l'Arménie fut offert à l'Amérique au même moment, mais l'Amérique ne crut pas devoir l'accepter.

Or, on n'a pas manqué d'en critiquer le Conseil Suprême. On a rappelé, pour lui reprocher de ne pas l'avoir observée, la disposition du paragraphe 4 de l'article 22 suivant laquelle « les vœux de leurs populations (des territoires non turcs de l'Empire ottoman) devaient d'abord être pris en considération pour le choix du mandataire ».

Ce reproche est apparemment fondé, mais il soulève des objections qui font plus qu'en réduire la portée, qui l'anéantissent, car le Conseil Suprême, en suivant les indications fournies par les accords de 1916, a bien déféré dans l'ensemble (sauf la réserve que nous retrouverons plus loin) aux veux des populations placées sous mandat.

En effet, ces accords de 1916 créent des zones d'influences sur des territoires dont les populations étaient favorables à l'Etat qui en devenait détenteur.

En ce qui concerne la France notamment, elle a toujours joui, dans toute la Syrie — y compris la Palestine — et au delà, d'un prestige incomparable aux yeux des populations musulmanes, et elle a toujours été entourée d'une affection sincère et profonde de la part de toutes les communautés catholiques qu'elle protégeait traditionnellement et dont elle instruisait les membres dans ses écoles.

L'influence de la Grande-Bretagne, dans sa zone, était réelle aussi en 1920, quoique de date plus récente. Par une propagande disposant de puissants moyens financiers, par des largesses abondamment distribuées et aussi par le commencement d'organisation et de prospérité qu'elle avait su donner à la Mésopotamie, après en avoir évincé les Turcs, en 1918, elle avait su se concilier les vœux des populations.

On peut donc déjà, à l'aide de ces seuls arguments, réfuter victorieusement les critiques adressées à la décision prise à San Remo.

Mais il en est un autre et qui a trop de poids pour être passé sous silence. Pour connaître les vœux des populations d'une façon mathématique pour ainsi dire, il n'y a qu'un moyen : c'est le plébiscite.

Or, comment un plébiscite aurait-il pu être organisé dans les pays destinés à être placés sous mandat A ? Ces pays ont encore une organisation civile qui rappelle le régime féodal, dans les campagnes, le régime corporatif dans les villes. Il n'eut été possible, en fait, de consulter utilement qu'une infime minorité des habitants : les notables et les chefs. Et encore, ceux-ci, qu'aurait-on pu leur demander ? Combien en était-il qui se représentassent le mandat autrement que comme une source de cadeaux et de libéralités ? Ils eussent été accessibles à la corrup ion. Il se fussent prononcés en faveur de celui qui aurait payé le plus cher, et le plébiscite, en fin de compte, eût abouti à un commerce éhonté qui lui eut ôté toute espèce de valeur et de dignité (1).

C'est du reste ce qui était apparu lors de la singulière enquête à laquelle s'était livrée, en 1919, la Commission américaine envoyée en Syrie par le Président Wilson et dont les procédés ont été mis en évidence dans le livre du docteur Samné : *La Syrie* (2).

Mieux valait donc, pour le Conseil Suprême, s'en rapporter aux accords de 1916, qui offraient le maximum de chances de donner à la majorité des habitants le mandataire désiré, que d'organiser la caricature d'un plébiscite impossible. D'ailleurs, le paragraphe 4 de l'article 22 ne prévoyait pas de plébiscite. Il ne parlait que des vœux des habitants. Or, on connaissait suffisamment ces vœux — confirmés d'ailleurs par les délégations venues à Paris en 1919, pour pouvoir désigner des mandataires de la façon qu'il a été fait.

Ce qui précède ne veut pas dire que la décision prise à San Remo fut parfaite. Mais le grief réellement fondé qu'on peut lui adresser est d'une autre sorte : c'est d'avoir séparé de la Syrie la Palestine qui en fait géographiquement partie et qui tendra toujours à s'y rattacher.

(1) Voir *Le mandat A et l'organisation du mandat français en Syrie*, thèse, Paris, 1923, par M. Jean Luquet (ancien attaché au Haut-Commissariat de France à Beyrouth).

(2) Dr Samné. *La Syrie.*

L'assignation aux Puissances de mandats sur les territoires non turcs de l'Empire ottoman appelait une délimitation territoriale de ces territoires. Leur bloc le fut par le traité signé à Sèvres, le 10 août 1920. Mais ce traité fut atteint de caducité, n'ayant pas été ratifié par le Gouvernement révolutionnaire turc, qui se constitua à Angora et qui, devenu le Gouvernement régulier de la Turquie, obtint des Alliés la négociation d'un autre traité.

Ce traité, qui sera sans doute définitif, a été signé à Lausanne, le 24 juillet 1923 et c'est lui qui, en décrivant les frontières de la Turquie actuelle, achève de décrire celles du bloc formé par les trois mandats A, sauf la réserve du vilayet de Mossoul.

Parmi les réserves que le Gouvernement d'Angora (ainsi nommait-on le Gouvernement révolutionnaire avant qu'il se fut substitué à celui de Constantinople qui, jusqu'au 5 novembre 1922, fut considéré comme le Gouvernement régulier de la Turquie) parmi les réserves qu'Angora formulait à l'égard de l'œuvre de Sèvres, il y en avait deux qui portaient respectivement sur le mandat syrien et sur le mandat mésopotamien : Angora ne voulait pas reconnaître les frontières qui leur avaient été données.

La réserve soulevée à l'égard du mandat syrien fut levée par l'accord conclu, le 20 octobre 1921, entre la France et Angora et connu sous le nom d'accord d'Angora. Par cet accord furent fixées les limites nord de la Syrie, telles qu'elles ont été reprises par le Traité de Lausanne (1).

Celle qui avait trait au mandat mésopotamien subsiste. Elle portait sur le vilayet de Mossoul ; or, aux termes du Traité de Lausanne, la question a été réservée à un accord à l'amiable entre Anglais et Turcs, ou subsidairement à une décision du Conseil de la Société des Nations.

Quant à la frontière syro-palestinienne — celle qui sépare le mandat français du mandat britannique — elle fut, en principe, décrite par un accord franco-anglais conclu à Londres,

(1) *Asie française*, de novembre 1921.

le 23 décembre 1920, accord auquel fut annexée une carte et qui prévoyait que le tracé en serait fait sur place (1) par une commission mixte assistée de représentants locaux.

En même temps que le règlement de ces questions de frontières, se poursuivaient, entre la France et la Grande-Bretagne, des échanges de vue relatifs à la détermination des termes de leurs mandats, il y avait eu différents projets ébauchés au temps où la Commission des mandats siégeait à Londres, sans qu'aucune obtint l'adhésion des Etats intéressés. Ces négociations sont extrêmement confuses, aussi, ne pouvons-nous en signaler ici que les résultats : les textes qui furent remis au Conseil de la Société des Nations, à Genève, le 6 décembre 1920.

Ces projets ont été publiés par l'*Asie Française* de mars 1921. On constate, en en prenant connaissance, qu'ils ne décrivent pas les frontières des pays auxquels ils s'appliquent, ce qui eut été difficile, comme nous le montrons plus haut. Aussi, on se demande comment la Société eût pu entériner un mandat sur un territoire sans limites précises, dont certaines parties étaient encore contestées, n'ayant, par surcroît, pas cessé juridiquement de faire partie de l'Empire ottoman (2). En déposant ces projets, les mandataires voulaient sans doute simplement témoigner de leurs bonnes intentions.

Le Conseil de la Société des Nations fut donc, au courant de sa session de novembre-décembre 1920, qui était sa onzième, mis en possesion de tous les projets de mandats, ainsi que des arrangements y relatifs qui attestaient encore que « les membres de la Société » étaient d'accord entre eux sur toutes les questions.

Il ne lui restait qu'à examiner ces projets, s'assurer qu'ils étaient conformes à la lettre et à l'esprit de l'article 22, et le cas échéant, à les entériner, puis munir les mandataires d'un titre qui leur donnât juridiquement le droit d'exercer leur mandat. Il s'attela à cette tâche aussitôt et c'est son travail que nous

(1) *Asie française*, de mars 1921.

(2) Nous verrons, dans le chapitre suivant, la difficulté soulevée par ce dernie r point.

allons examiner dans le chapitre suivant, après avoir jeté un coup d'œil sur l'organisation même de la Société en ce qui concerne sa participation à l'exécution des mandats.

IV

Participation de la Société des Nations au fonctionnement du système. — Constituée en principe dès la publication du Pacte, la Société des Nations ne devait toutefois entrer dans le monde des réalités que le 10 janvier 1920, qui est le jour où fut mis en vigueur le traité de paix avec l'Allemagne, dont le Pacte forme les vingt-six premiers articles.

Au surplus, un long temps allait encore s'écouler avant qu'elle ne s'occupât de la question des mandats.

Ce fut son Conseil, réuni à Saint-Sébastien, pour tenir sa huitième session, qui s'en vit saisir par sir Eric Drummond, Secrétaire général de la Société. Dans un long mémorandum (1), daté du 26 juillet 1920, sir Eric Drummond rappelait, en effet, au Conseil, que les colonies allemandes ayant été cédées par l'article 119 du Traité de Versailles aux principales Puissances alliées et que celles-ci, d'autre part, étant convenues de les gérer à certaines conditions, il importait, au plus haut point, que les cessionnaires fussent nantis, le plus rapidement possible, d'un titre qui constatât leur qualité et délimitât leurs attributions, en même temps qu'il les habiliterait à exercer ces attributions.

On peut se demander sur quoi la Société fondait ce droit, que son Secrétaire général lui reconnaissait, de conférer leur titre aux Puissances mandataires. On peut se le demander d'autant plus sincèrement que les mandataires étaient désignés valablement depuis le 6 mai 1919 et qu'ils avaient reçu, de l'article 22 lui-même, le droit d'arrêter, par entente directe entre eux, les termes de leurs mandats. Il semblait, par conséquent (sauf le cas spécial du Togo et du Cameroun), qu'ils tinssent leurs

(1) Document 161 de l'Assemblée et *Journal Officiel de la Société des Nations*, numéro de septembre 1920.

droits du traité directement et qu'il n'y eût plus place pour la Société que dans le droit de contrôle auquel les mandataires s'étaient préalablement engagés à se soumettre.

Or, c'est précisément dans ce droit de contrôle qu'il faut voir le titre autorisant la Société à examiner les mandats proposés avant leur mise en vigueur et à rendre ces mandats exécutoires. Ce devait même être son premier acte de contrôle — acte destiné à prévenir toute espèce de collusion entre des mandataires qui eussent pu se trouver tentés de faire déborder, du cadre tracé par l'article 22, les pouvoirs qui devaient leur être donnés par les mandats — et rendre illusoire, ou au moins difficile, tout contrôle ultérieur de la Société.

Quant à l'acte, par lequel la Société entendait notifier officiellement aux Puissances leur qualité de mandataires et leur faire savoir qu'elles étaient désormais habiles à exercer leurs mandats, il ne pouvait consister qu'en une publication solennelle destinée principalement à donner date certaine à cet acte. Dans le fond, ce serait une simple formalité.

Une fois le droit reconnu, à la Société, d'intervenir dans la question des mandats avant leur mise en vigueur, il restait encore à décider auquel de ces deux organes, Assemblée ou Conseil, serait dévolu l'exercice de ce droit.

Or, il n'est pas douteux que ce droit revenait au Conseil. Le Conseil est la cheville ouvrière de la Société. En outre, il est nommé trois fois dans l'article 22, de qui il reçoit plusieurs attributions précises. C'était certainement au Conseil que pensaient les fondateurs de la Société des Nations quand ils introduisaient celle-ci dans le jeu des mandats. S'ils n'ont pas fixé plus précisément sa compétence, c'est que, à ce moment, ils n'avaient pas encore une vue bien nette de ce que seraient les mandats, ni même, peut-être, la Société des Nations.

Tel était l'avis de sir Eric Drummond ; tel fut celui du Conseil qui inscrivit, à son ordre du jour, la question des mandats (1).

(1) Il faillit y avoir conflit ultérieurement, à ce sujet, entre le Conseil et l'Assemblée. L'Assemblée, réunie pour la première fois, le 18 décembre 1920, avait été saisie de la même question des mandats. Une sous-commission, tirée de sa

Le délégué belge, M. Hymans, aussitôt nommé rapporteur, fit lui-même si bien diligence que son rapport put être distribué quelques jours plus tard seulement.

Dans ce rapport, qui a été publié par le *Journal Officiel de la Société des Nations*, M. Hymans reconnaît le droit pour les Puissances alliées et associées, cessionnaires indivises des colonies allemandes, de se mettre d'accord entre elles sur la répartition de ces colonies, de même que sur la répartition des territoires non turcs de l'Empire ottoman. Il leur reconnaît, également, le droit de déterminer, par entente directe entre elles, « le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer sur ces colonies et territoires », donnant ainsi, au paragraphe 8, une interprétation contraire à celle donnée par lord Robert Cecil (1). Enfin, il définit quelles doivent être, dans le fonctionnement du système, les attributions du Conseil ; et il envisage

sixième Commission, examina cette question et donna un rapport, élaboré par M. Nansen, par lequel elle revendiquait certains droits et faisait certaines suggestions.

Parmi ses suggestions, celle de voir une femme parmi les membres de la Commission permanente des Mandats fut agréée.

Sa principale revendication consistait à demander communication des projets de mandat avant leur adoption par le Conseil. Mais le Conseil s'y refusa et, finalement, l'Assemblée s'inclinant, se contenta d'un droit de présenter des vœux et en présenta aussitôt quelques-uns en effet.

(1) Dans une lettre publiée par le *Times* du 1er juillet 1920, lord Robert Cecil soutenait que l'expression « les membres de la Société », qui se trouve dans le paragraphe 8 de l'article 22, signifiait « tous les membres de la Société », de quoi il déduisait qu'il appartenait à l'Assemblée, seul organe où tous les membres fussent représentés, de déterminer le « degré d'autorité, de contrôle et d'administration », à accorder au mandataire.

M. Hymans, dans son rapport du 5 août, n'a pas eu de peine à montrer, à l'aide de plusieurs arguments, dont un seul eût suffi, le paradoxal de l'opinion émise par lord Robert Cecil. Il est évident, en effet, que si les auteurs du Pacte avaient eu l'intention de donner compétence à l'Assemblée, ils eussent écrit 'l « Assemblée » et non « les membres de la Société ». D'autre part, il serait pour le moins étonnant qu'en cas de carence de l'Assemblée, ils eussent confié le soin de rédiger un texte aussi délicat au Conseil, qui, de son propre aveu, a sinon des comptes à rendre, au moins des explications à fournir à l'Assemblée et est, tranchons le mot, moins élevé que celle-ci dans la hiérarchie des organes de la Société.

A notre avis, il semblerait que les auteurs de l'article aient voulu mettre « les membres de la Société *choisis pour exercer des mandats* », nous savons bien qu'on ne doit jamais solliciter un texte, mais en l'espèce, cet addendum correspond si exactement à ce qu'ils ont voulu dire, il rend si bien compte de ce qui a été fait, qu'il ne peut pas n'avoir pas été dans leur esprit quand ils ont jeté sur le papier les éléments de la décision prise le 30 janvier 1919.

les modalités suivant lesquelles doit être constituée le Commission permanente des mandats.

Pour donner une idée exacte de la substance de ce rapport, on ne saurait mieux faire que d'en transcrire la conclusion. Elle est présentée sous la forme des quatre résolutions suivantes :

« 1° Le Conseil décide de prier les principales Puissances (alliées et associées) de vouloir bien :

a) Lui désigner les Puissances auxquelles elles ont décidé d'attribuer les mandats prévus par l'article 22 ;

b) Lui faire connaître les limites des territoires soumis à ces mandats ;

c) Lui communiquer les termes et conditions des mandats qu'elles proposent à l'adoption du Conseil, suivant les prescriptions de l'article 22.

2° Le Conseil prendra acte de la désignation des mandataires et examinera les projets de mandat qui lui seront communiqués, afin de vérifier s'ils sont conformes aux prescriptions de l'article 22 du Pacte.

3° Il notifiera, à chaque Puissance désignée, qu'elle est investie du mandat dont, en même temps, il lui communiquera les termes et conditions.

4° Le Conseil charge le Secrétaire général de préparer un projet d'organisation de la Commission de Contrôle prévue par l'article 22, paragraphe 9, en s'inspirant des recommandations imposées dans le rapport. »

Le Conseil de la Sociéré adopta, à l'unanimité, dans sa séance du 5 août, le rapport de M. Hymans et, le même jour, adressa à tous les Gouvernements des Etats, qu'il savait par ailleurs être désignés pour exercer des mandats, une lettre signée de son Président en exercice, M. Quinones de Leon, qui reproduisait les termes de la résolution N° 1.

De son côté, le Secrétaire général, conformément à l'invitation à lui adressée par la résolution N° 4, se mit aussitôt à établir un plan d'organisation de la Commission permanente des mandats.

Il remit son projet au Conseil, qui était en session (sa dixième) et qui le discuta, puis l'adopta lors de sa onzième session, le 29 novembre 1920.

Les procès-verbaux des séances où fut discuté et voté le projet d'organisation de la Commission des mandats, ainsi que le statut même de cette Commission, décèlent le haut et constant souci du Conseil de la Société, de sauvegarder les principes sur lesquels repose le système des mandats, et aussi de fournir, à toutes les parties en cause, toutes les garanties possibles d'équité et d'impartialité.

Ce souci est marqué, en effet, par le nombre des membres de la dite Commission. La majorité en étant constituée par des nationaux d'Etats non mandataires, tend à éviter toute possibilité de collusion entre les Etats mandataires au détriment des pays sous mandat. Le recrutement même de ces membres qui doivent justifier de garanties d'indépendance à l'égard de leurs gouvernements, est fait conformément au principe guidant le recrutement des juges dans tous les Etats policés. Le droit, pour la Puissance mandataire, de se faire représenter aux séances où son action et sa gestion seront examinées, n'est autre chose que le droit du particulier à l'avocat. En un mot, cette Commission, quoique n'ayant qu'un rôle consultatif, est, au point de vue des garanties fournies à chacun, constituée comme un vrai tribunal.

Il avait été entendu, au cours des discussions, qu'outre les quatre Puissances mandataires (France, Grande-Bretagne, Belgique et Japon), cinq autres Puissances seraient invitées à présenter des candidats à l'agrément du Conseil. Ces cinq Puissances qui sont : les Etats-Unis d'Amérique, la Suède, le Portugal, l'Italie et les Pays-Bas, ayant déféré à l'invitation, dès avril 1921, la Commission des mandats était prête à fonctionner.

Cependant, le Conseil, tenant sa onzième session et désireux d'en finir avec cette question des mandats, au sujet de laquelle il avait fait jusqu'alors tout ce qui était en son pouvoir, décida de rappeler aux Puissances désignées pour exercer des mandats

sa dépêche du 5 août, rappelée d'ailleurs le 27 octobre suivant, mais à laquelle plusieurs n'avaient pas encore répondu et ceux qui l'avaient fait, d'une façon incomplète.

Ce second rappel fit l'objet d'une dépêche télégraphique, en date du 1er décembre 1920, par laquelle le Conseil exprimait la crainte de voir l'opinion publique s'étonner des ajournements successifs du règlement de la question, en même temps qu'il menaçait les futurs mandataires de faire jouer le paragraphe 8 de l'article 22, lequel, on s'en souvient, donnait compétence au Conseil pour statuer sur les termes des mandats à défaut d'entente préalable entre les Etats intéressés. Par la même occasion, le Conseil faisait savoir que devant l'imminence de la réunion de l'Assemblée, il était, au plus haut point, curieux de se trouver en mesure de fournir à celle-ci toutes les précisions qu'elle pourrait solliciter et, notamment, de ne pas se présenter à elle les mains vides.

A cette troisième invitation, les Etats mandataires répondirent, comme nous le verrons un peu plus loin, en déposant au Secrétariat de la Société tous les projets de mandat : ceux des mandats A, le 6 décembre, des mandats C, le 14, et ceux des mandats B, le 16 du même mois.

CHAPITRE III

Adoption des mandats C par le Conseil de la S. D. N. Intervention américaine Ses effets en ce qui concerne les mandats C Adoption des mandats A et des mandats B compte tenu des suggestions américaines Réserve italienne. Appendice : la Mésopotamie

I

Compétence de la S. D. N. dans le fonctionnement du système. — Aussitôt en possession des derniers projets de mandats, le Conseil de la Société des Nations, qui se trouvait en session, se réunit pour les examiner. Il avait préalablement décidé qu'il commencerait son examen par ceux de la troisième catégorie, c'est-à-dire par les mandats C.

Son rôle, dans la mise en application du système des mandats, avait été délimité tant par l'article 22 que par les décisions du Conseil Suprême ou les accords conclus entre les principales Puissances alliées et associées. Il avait été défini par M. Hymans dans son rapport adopté le 5 août par le Conseil et spécialement dans les recommandations 2 et 3 de ce rapport (1).

Prendre acte de la désignation des mandataires, s'assurer que les termes des mandats soumis à son approbation sont conformes aux principes formulés dans l'article 22 ; puis, dans l'affirmative, les adopter et ensuite notifier officiellement aux mandataires qu ils sont investis d un mandat : telle était, en

(1) Document 161 de l'Assemblée de la Société des Nations et *Journal Officiel de la Société des Nations*, numéro de septembre 1920.

substance, l'activité impartie au Conseil de la Société des Nations dans la mise en application du système.

La première de ces attributions est toute passive ; le Conseil n'aura qu'à prendre acte, donc aucune initiative, aucune responsabilité. La dernière a le caractère d'une simple formalité, définie par les termes mêmes dans lesquels elle est prévue. Par contre, la seconde présentait une réelle importance, en ce sens qu'elle armait le Conseil d'un pouvoir d'appréciation discréditionnaire, en même temps qu'elle posait un problème de compétence fort intéressant.

Le Conseil devait s'assurer que les projets soumis à son examen étaient conformes aux dispositions de l'article 22. Il semble *a priori* que la reconnaissance de cette conformité fut facile. Or, rien n'est facile en matière internationale. Le Conseil se compose de huit membre (1) et ne peut prendre de décisions qu'à l'unanimité : le simple mauvais vouloir d'un de ses membres, ou la mésintelligence d'une disposition des textes soumis à examen, pouvait le frapper de carence.

Ce risque fut heureusement évité, mais on voit par sa simple existence que cette reconnaissance de conformité dévolue au Conseil pouvait donner lieu à des difficultés.

Il y avait aussi à régler un problème de compétence. Si le Conseil reconnaît unanimement cette conformité des projets de mandats aux principes : son rôle devient par là même extrêmement facile, l hypothèse précédente étant écartée, bien entendu. Mais s'il estimait que telle ou telle disposition des projets soumis à son examen allât à l'encontre de ces principes? Que devait-il, que pouvait-il faire ?

Plusieurs moyens s'offraient au Conseil pour résoudre cette dernière difficulté. Sans doute il pouvait refuser d'adopter les textes et les retourner aux mandataires qui les avaient élaborés. Mais ne pouvait-il pas opérer lui-même les amendements qu'il estimait nécessaires ? Le paragraphe 8 de l'article 22 ne

(1) Il devrait être composé de neuf membres, mais on n'ignore pas que les Etats-Unis, ayant refusé d'adhérer à la Société des Nations n'y sont pas représentés.

semblait-il pas lui ouvrir ce droit ? Mais, dans ce cas, comment la Puissance mandataire, naturellement jalouse de sa souveraineté, acceptera-t-elle une décision émanant d'une autre autorité que la sienne ?

Ces questions furent posées, sauf erreur, par le représentant de la Grande-Bretagne au Conseil, dès le jour de l'examen des mandats C (1). Il n'y eût pas lieu, d'ailleurs, d'y répondre ce jour-là, les projets de mandats ayant été, à l'examen, reconnus conformes à l'esprit de l'institution.

Mais elles se reposèrent plus tard, lors de la discussion des projets de mandats B et des mandats A, le Conseil ayant éprouvé de la peine à réunir l'unanimité sur certaines de leurs dispositions. Elles furent résolues par le moyen de négociations entre le Conseil et les Puissances mandataires, les délégués de celles-ci au Conseil servant naturellement d'intermédiaires.

Pour en revenir aux projets de mandats que le Conseil avait en mains le 17 décembre 1920, on se souvient que c'étaient ceux qui répondaient au paragraphe 6 de l'article 22. Dans le communiqué donné par le Conseil Suprême, le 6 mai 1919, à l'issue de la séance où furent attribués les mandats sur les colonies allemandes, ces mandats sont visés par les paragraphes numérotés 2 à 6 (2). Ils portèrent sur le Sud-Ouest africain et sur toutes les anciennes possessions allemandes du Pacifique.

Quant aux textes, le Conseil avait entre les mains ceux qui avaient été élaborés par la Commission des mandats réunie à Londres en juillet-août 1919, Commission qu'il ne faut pas confondre avec la Commission permanente des mandats, instituée par la Société des Nations en conformité du paragraphe 9 de l'article 22.

Le Japon avait formulé et maintenu, à l'égard de ces projets, une réserve portant sur l'égalité économique qui n'était pas prévue dans les pays sous mandat C (3). Il lui paraissait injuste,

(1) Voir procès-verbaux de la XI[e] session de Conseil de la Société des Nations. Séance du 17 décembre 1920.

(2) Voir page 37.

(3) L'article 22 ne stipulant pas cette égalité dans son paragraphe consacré aux colonies qui devaient devenir les mandats C, la Commission de Londres ne

et il était injuste en effet, qu'il fût désavantagé par rapport à sa situation d'avant 1914 dans les territoires qui allaient passer sous le mandat de l'Empire britannique ou de ses Dominions.

A cause de cette réserve, le Conseil n'était pas sans inquiétude sur l'issue de l'examen auquel il allait procéder. Mais, quand il l'aborda, le Délégué japonais, vicomte Ishii, annonça que son Gouvernement venait de se mettre d'accord avec le Gouvernement britannique au sujet des mandats C dévolus à l'Empire britannique, et conséquemment qu'il voterait l'adoption de tous les mandats de cette catégorie.

Toutefois, pour bien marquer que le Japon n'entendait pas renoncer à reconquérir l'égalité économique qui allait lui être retirée par le fait même de l'adoption et la mise en vigueur des mandats C britanniques, le vicomte Ishii lut au Conseil une déclaration aux termes de laquelle il fit savoir, en substance, que, si par désir de conciliation et de coopération son Gouvernement avait décidé de ne pas s'opposer à l'adoption des mandats C, il ne fallait pas interpréter cette décision comme impliquant qu'il acceptait « que les sujets japonais fussent soumis, dans les territoires placés sous ces mandats, à un traitement comportant une discrimination désavantageuse » et comme une renonciation de sa part à sa réclamation en matière d'égalité commerciale (1).

En somme, il levait sa réserve tout en la maintenant. Les procès-verbaux ne mentionnent pas tout ce qui se dit littéralement au Conseil, mais si l'on s'en rapporte aux paroles prononcées beaucoup plus tard devant le même Conseil, par le Délégué de l'Italie (2), il fut entendu que le Japon pourrait conclure, avec l'Empire britannique ou ses Dominions, un *modus vivendi* sauvegardant ses droits économiques dans les colonies sous mandat C britannique.

voulut pas prendre sur elle de l'introduire dans les textes qu'elle élabore. En l'espèce, elle s'attacha certainement plus à la lettre qu'à l'esprit de l'article 22, qui comporte certainement cette égalité.

(1) Voir procès-verbaux de la XI[e] session du Conseil. Séance du 17 décembre 1920 et annexe 133 H.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations* d'août 1922. Procès-verbal de la séance du 22 juillet 1922.

L'adhésion du Japon obtenue, la discussion fut singulièrement abrégée. Les garanties prévues par le Pacte étaient, en effet, reproduites dans les projets de mandats. Quant aux droits à conférer aux mandataires, ils pourraient difficilement prêter à la discussion, puisque, suivant le Pacte lui-même, ils devaient leur donner « plein pouvoir de législation et d'administration ». Les textes furent donc adoptés sans difficulté par le Conseil.

Le Secrétaire général de la Société, ainsi qu'il en avait été chargé, notifia leur qualité aux mandataires et leur communiqua, de même qu'à tous les membres de la Société des Nations, des copies, certifiées, conformes des mandats (les originaux devant rester dans les Archives de la Société, à Genève). De sorte que l'institution des mandats commença à fonctionner régulièrement à partir de cette date, 17 décembre 1920, et par les mandats C.

II

Intervention américaine. — Les mandats C adoptés, le Conseil de la Société des Nations se sépara, remettant à sa session suivante l'examen des mandats B et des mandats A.

Cette session s'ouvrit à Paris, le 21 février 1921. Dès sa deuxième séance, à la demande de lord Balfour et sous réserve de l'approbation du Gouvernement français, l'examen des mandats A était ajourné. Lord Balfour avait fondé sa demande sur la raison que le Chef du Colonial Office, M. Churchill, était parti en mission dans les pays sur lesquels devaient porter ces mandats et que le Gouvernement britannique était curieux de connaître les résultats de cette mission avant de se voir officiellement charger des mandats A (1).

Restaient toutefois les mandats B. Ceux-là, rien ne s'opposait à ce que le Conseil les examinât. Au contraire, les Puissances désignées pour les exercer, et qui les exerçaient d'ailleurs par provision, réclamaient instamment le titre régulier dont elles avaient hâte d'être munies.

(1) Procès-verbaux de la XII[e] session du Conseil de la Société des Nations.

Le vicomte Ishii avait été nommé rapporteur. Mais son rapport, au lieu de conclure à l'adoption des textes proposés, demandait au Conseil d'apporter à ces textes des modifications assez importantes. Le Délégué de la France, M. Bourgeois, fit observer que ces modifications soulevaient des questions de principe et de politique qui ne pouvaient être discutées immédiatement. Il eut pu ajouter que les modifications demandées par le Délégué japonais n'étaient pas de la compétence du Conseil de la Société des Nations, mais de celle des principales Puissances alliées. Devant la réserve du Délégué français, le Conseil décida, purement et simplement, d'ajourner également la discussion et l'examen des projets de mandats B.

C'est alors qu'un événement inattendu vint renforcer l'obstacle qui s'était élevé contre l'adoption des mandats B et des mandats A, et le renforcer tellement qu'on put craindre un moment que tout, y compris les mandats C, ne dût être remis en question.

Cet événement se produisit sous forme d'une note adressée, sous la date du 21 février, au Conseil de la Société par le Secrétaire d'Etat aux Colonies des Etats-Unis d'Amérique, note par laquelle le Gouvernement des Etats-Unis (1) :

1° Demandait communication des projets de mandats non encore adoptés, auxquels il souhaitait, d'autre part, qu'on donnât la plus large publicité, à l'effet de faire obstacle aux ententes économiques particulières qui pourraient se produire entre mandataires au détriment des pays sous mandat et aussi des tiers ;

2° Déclarait qu'il ne se considérerait pas comme lié par la décision prise en dehors de lui, le 17 décembre 1920, par le Conseil de la Société à l'égard de certaines colonies allemandes ;

3° En alléguant que le Président Wilson avait formellement spécifié que l'île de Yap ne devait pas être comprise dans l'expression « possessions allemandes situées au nord de l'Equateur », qui se trouve dans le communiqué du 6 mai 1919, mais

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations*, numéro de mars-avril 1921.

que le sort de cette île devrait, au contraire, être réservé pour qu'il lui soit donné un statut spécial, en temps opportun, le Gouvernement américain protestait formellement contre l'attribution au Japon d'un mandat sur cette île.

Cette note se référait, au surplus, à un échange de correspondances entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne (1), correspondance, à la vérité, relative seulement aux mandats attribués à la Grande-Bretagne sur la Mésopotamie et la Palestine, mais de laquelle il résulte que l'intervention des Etats-Unis était dictée principalement par le souci de leurs intérêts économiques et spécialement par la crainte de se voir écartés des champs de la Mésopotamie présumés riches en pétroles.

Son auteur avait d'ailleurs pris soin de lui donner un fondement plus juridique que l'expression de ce souci. En substance, il rappelait que les colonies allemandes ayant été cédées aux « principales Puissances alliées et associées » parmi lesquelles il avait toujours été entendu qu'étaient compris les Etats-Unis, ces colonies ne pouvaient faire l'objet d'aucune destination définitive sans l'agrément formel des Etats-Unis.

Il est certain que cet argument n'était pas dépourvu de solidité. Il ne laissa pas, en tout cas, d'embarrasser le Conseil qui décida aussitôt d'ajourner la discussion de tous les mandats non encore adoptés et qui répondit à la note américaine (2).

En spécifiant qu'il ne voulait pas prendre position à l'égard du problème juridique soulevé par l'intervention américaine, problème qui relevait uniquement des principales puissances alliées, le Conseil de la Société des Nations invitait les Etats-Unis à envoyer siéger un plénipotentiaire auprès de lui quand il serait occupé à discuter les mandats non encore adoptés. Suivant lui, cette méthode était la meilleure et la plus propre à donner à la question la solution rapide qu'elle réclamait.

Pour ce qui était des mandats C, il se déclarait lié par sa décision prise le 17 décembre 1920. Si les Etats-Unis s'estimaient fondés à réclamer un nouvel examen de ces mandats, ce nouvel

(1) Voir *Miscellaneous*, n° 10, 1921, London.

(2) *Journal Officiel de la Société des Nations*, mars-avril 1921.

examen ne pouvait donc être son fait, à lui, Conseil, mais bien celui des principales Puissances alliées et associées, quitte à celles-ci à ne lui faire homologuer ensuite les résultats si elles le jugeaient utile.

Ce point de vue du Conseil était parfaitement conforme au rôle qui lui était imparti dans l'attribution des mandats. Il était conforme aussi à la nature du problème juridique posé par l'intervention américaine et qui était un problème interallié, ne concernant que tout à fait indirectement la Société des Nations.

Le Conseil se sépara, ayant épuisé son ordre du jour. Il n'avait pas encore reçu la réponse du Gouvernement américain quand il se réunit pour tenir sa session suivante.

En présence de l'opinion publique des pays mandataires qui s'inquiétait, qui s'irritait même du silence que gardaient les Etats-Unis après avoir mis la question en suspens (1) et qui craignait d'en voir indéfiniment retarder la solution, le Conseil décida d'écrire aux Gouvernements des Puissances mandataires à l'effet de les engager à trouver, avec les Etats-Unis, un terrain d'entente qui lui permit de s'acquitter de sa mission (2). Une copie de cette lettre fut adressée au Gouvernement des Etats-Unis.

Il serait trop long et fastidieux de suivre un à un les échanges de lettres qui eurent encore lieu. Il suffira de noter que, le 9 août 1921, les Etats-Unis adressèrent aux Puissances mandataires un mémorandum par lequel ils suggéraient les modifications qu'ils souhaitaient de voir introduire dans les mandats, et aussi réclamaient que leur fût conféré, dans les territoires objet d'un mandat, le même traitement économique qu'aux Etats membres de la Société des Nations.

Les vues américaines furent prises en considération par les Gouvernements alliés qui y étaient tout disposés. D'une part, les textes des mandats furent amendés et d'autre part on convint en principe que les Etats-Unis recevraient, après adoption

(1) Voir discours de M. Lucien Hubert, au Sénat, le 7 avril 1921.

(2) Lettre Gastao da Cuhna, du 15 juin. *Journal Officiel de la Société des Nations*, juillet-août 1921.

de ces mandats, les avantages économiques qu'ils réclamaient par les moyens qui paraîtraient les meilleurs.

Aussi bien, convient-il de reprendre séparément chaque catégorie de mandats, afin de faire ressortir plus clairement les conséquences et les résultats, très importants, de l'intervention américaine.

III

Effets de l'intervention américaine en ce qui concerne les mandats C. — Au sujet des mandats de cette catégorie, il se dégage l'impression de leur note du 21 février 1921, comme de leur correspondance ultérieure, que les Etats-Unis étaient disposés à souscrire, moyennant des compensations modiques, à ce qui avait été fait, excepté, toutefois, en ce qui concernait Yap.

A l'égard de Yap, leur protestation était formelle, irréductible. Ils rappelaient, avons-nous dit, que le Président Wilson avait marqué, à la Conférence de la Paix, sa volonté de faire donner un statut international à cette île. Les procès-verbaux de la Conférence n'ayant pas été publiés, on ignore comment et dans quels termes le Président exprima cette volonté. Mais qu'il l'ait exprimée, cela n'est pas douteux si l'on considère qu'un des principes, auxquels il se montra très attaché, était celui de la liberté des communications (1) et, d'autre part, que Yap tient la clé des communications télégraphiques de tout le nord du Pacifique, dont les Américains ne peuvent se désintéresser, même s'ils se désintéressaient finalement de la liberté générale des communications.

Seulement, ainsi que le Conseil l'avait judicieusement estimé lui-même, c'était une question qui était hors de sa compétence et dont le règlement ne pouvait être recherché qu'entre Washington et Tokio.

Ce point de vue était celui des Etats-Unis, qui ne voulaient pas discuter avec une Société des Nations dont ils n'étaient pas membres, mais seulement avec un autre Gouvernement. De

(1) Voir le deuxième des 14 points du Président Wilson.

son côté, le Japon, dont on ne saurait assez louer l'esprit de conciliation, fit savoir qu'il était au plus haut degré désireux de parvenir à une entente avec les Etats-Unis.

Cette bonne volonté réciproque permit l'ouverture, entre les deux Gouvernements, de négociations auxquelles Paris et Londres prêtèrent leurs bons offices et qui aboutirent à un accord nippon-américain.

Cet accord, conclu en principe dès décembre 1921 (1), fut consacré, par un instrument signé à Washington le 11 février 1922 (2), durant la Conférence mémorable qui s'y trouvait réunie et qui est connue sous différents noms (3).

Par cet accord, les Etats-Unis souscrivaient à l'attribution au Japon faite tant par le Conseil Suprême que par le Conseil de la Société des Nations, d'un mandat sur les anciennes colonies allemandes situées dans l'océan Pacifique, au nord de l'Equateur. Ils reconnaissaient, conséquemment, à l'Empire du Soleil Levant, le droit d'administrer ces colonies à sa guise, à condition que ne s'y fît ni le trafic des esclaves, ni celui des armes, ni celui des boissons alcooliques et que les indigènes n'y fussent pas astreints à un service militaire : c'était la répétition des termes du mandat.

En échange, le Japon s'engageait à traiter, sur ces territoires, les Américains comme ses propres nationaux. Il y maintenait les droits acquis antérieurement par des ressortissants américains. Il donnait aux missionnaires américains toute liberté d'aller et venir, catéchiser, enseigner et ouvrir des établissements charitables, avec le droit de posséder les immeubles nécessaires à l'exercice de leur mission.

A Yap, l'Amérique obtenait de plus le droit de libre accès pour toutes les questions de câbles, ainsi que pour toutes les questions de T. S. F., en s'engageant toutefois à ne pas y installer de station tant que celles, équipées par le Japon, donneraient

(1) Voir note Reuter, dans le *Times* du 14 décembre 1921.

(2) Voir texte à l'annexe.

(3) Conférence de Washington. Conférence pour la limitation des armements. Conférence du Pacifique.

satisfaction. De son côté, le Japon s'engageait à ne pas établir de censure sur les câbles télégraphiques.

Il était encore convenu, entre les deux puissances contractantes, que toute modification aux termes du mandat serait préalablement soumise à l'agrément du Gouvernement américain.

L'accord du 11 février 1922 a donc validé définitivement l'un des mandats C, mais un seul. Quant aux autres, ils sont restés sans changement, sous le régime approuvé le 17 décembre 1920 et défini par les textes donnés à l'annexe.

Est-ce à dire que les Etats-Unis s'en désintéressent désormais ? Nullement... Dans la note du 11 février 1921, si le Gouvernement des Etats-Unis s'étend longuement sur le statut de Yap, il ne manque pas d'ajouter que « les Etats-Unis, en tant que faisant partie des principales Puissances alliées et associées, sont intéressés au même titre que les autres Puissances alliées et associées au sort des autres colonies allemandes et ont incontestablement voix au chapitre quand il s'agit d'en disposer, ce qui ne saurait être entrepris ni réalisé sans leur assentiment »(1).

D'autre part, dans la déclaration jointe au Traité dit du Pacifique, traité signé le 13 décembre 1921, à Washington, par la France, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne et le Japon, il est expressément stipulé que les Etats-Unis se réservent de faire valoir leurs droits à l'égard des mandats C britanniques (2) et que les droits des mandataires ne sauraient être considérés comme définitifs tant que les Etats-Unis ne les auront pas approuvés.

Malgré ces réserves, le Gouvernement des Etats-Unis n'a pas encore donné suite à son intention enregistrée de conclure des accords avec chacun des titulaires de mandats C.

(1) *Journal Officiel de la Société des Nations*, de mars-avril 1921.

(2) Par le Traité lui-même, les quatre Puissances contractantes, en vue de se garantir la jouissance paisible de leurs possessions ou Dominions du Pacifique, s'engagent, pour une durée de dix ans, à soumettre à une Conférence des quatre Puissances, tout différend survenu entre quelques-unes d'entre elles. Par la déclaration annexe, ils étendent l'effet de ce traité aux territoires placés sous mandats. Voir, à l'annexe du présent ouvrage, traité et déclaration.

Il ne faudrait toutefois pas se hâter d'inférer de son silence qu'il a renoncé à son intention. Il y a dans la Fédération des Etats-Unis une fraction d'opinion publique qui s'estime lésée par l'existence de mandats dans le Pacifique, et qui peut très bien, un jour ou l'autre, amener son Gouvernement à aborder l'Empire britannique à ce sujet.

Ainsi, dans un article publié en 1923 par la nouvelle revue américaine *Foreign Affairs* (1), un spécialiste des questions du Pacifique, le professeur George L. Blakeslee, de New-York, après avoir examiné chacun des mandats C, arrive à cette conclusion que, seul, le Japon détient un mandat définitif dans le Pacifique. « Quant aux autres mandataires, dit-il, s'ils veulent s'assurer la validité de leurs titres, ils devront d'abord obtenir l'assentiment des Etats-Unis. »

IV

Effet de l'intervention américaine en ce qui concerne les mandats B. — En ce qui concerne les projets des mandats de cette catégorie, le Conseil de la Société des Nations avait invité les Etats-Unis à accréditer un représentant auprès de lui le jour où il reprendrait la discussion de ces projets.

Mais, comme nous l'avons fait remarquer plus haut, pas plus sur ce point que sur les autres, le Gouvernement des Etats-Unis n'avait répondu que quatre mois plus tard, quand le Conseil se réunit de nouveau en session.

Leur silence, à cette époque, peut s'expliquer par le fait que les Etats-Unis méditaient de négocier un traité séparé de paix avec l'Allemagne, afin de sortir de la situation ambiguë, au point de vue juridique, où les avait placés le rejet du Traité de Versailles, et qu'ils pensaient peut-être à s'en prévaloir en temps opportun auprès de leurs anciens « Associés ».

Cette explication ne saurait être écartée *a priori*, car les Etats-Unis prirent la précaution d'introduire, dans ce traité, en trois

(1) *Foreign Affairs*. New-York, volume Ier, citée par la *Revue Maritime* de juillet 1923.

articles, signé le 25 août 1921, à Berlin, des dispositions suivant lesquelles le bénéfice des clauses coloniales du Traité de Versailles leur était étendu : de cette façon, ils comptaient sans doute rentrer dans le Traité de Versailles après en être sortis (1).

A ce propos, il serait extrêmement intéressant de rechercher comment, par quel artifice juridique, les Etats-Unis ont entendu justifier ce fait sans précédent de se prévaloir des dispositions d'un traité qui, de par leur volonté, était à leur égard *res acta inter alios*, sans le consentement exprès des signataires de ce traité.

De même, du point de vue allemand, comment les Allemands se reconnaissaient-ils, en somme, le droit d'affirmer solennellement que l'expression « principales Puissance alliées et associées », employée dans l'article 119 du Traité de Versailles, comprenait les Etats-Unis, et, l'ayant affirmé, comment ils pouvaient retirer aux Alliés seuls la part idéale indivise des colonies allemandes revenant aux Etats-Unis d'après cet article, pour la reconférer nommément à ceux-ci ?

Cette étude serait certes intéressante. Mais tel n'est pas le but de ce travail qui se borne à traiter des mandats internationaux.

Pour en revenir aux mandats, donc, le Conseil de la Société se jugeait dans l'impossibilité de les ratifier tant que l'accord ne se serait pas fait entre les Etats-Unis et les principales Puissances alliées et les Etats-Unis, de leur côté, ne faisaient toujours pas connaître leur point de vue...

Ils sortirent enfin de leur silence, le 9 août 1921. Aux notes des Gouvernements alliés qui leur avaient communiqué les projets de mandats tels qu'ils avaient été remis au Conseil en décembre 1920, ils répondirent par un memorandum dans lequel ils indiquaient les modifications qu'ils désiraient d'y voir introduire. Aussitôt, les Puissances désignées pour exercer les mandats se concertèrent et, après des échanges de vues, qui

(1) C'est, d'ailleurs, *tous* les avantages du Traité de Versailles que les Américains ont voulu se faire reconnaître par leur traité avec l'Allemagne. Ils n'ont laissé aux Alliés que les obligations. Lire dans le *Temps* du 27 août 1921 le texte du Traité germano-américain.

durèrent encore une année, purent établir de nouveaux projets de mandats agréés par les Etats-Unis.

On peut se rendre compte des amendements introduits à la faveur de ces circonstances, en confrontant les projets de 1920 avec ceux qui ont été adoptés en 1922. Les premiers ont été publiés en différents endroits (1). Les seconds ne sont autres que les mandats définitifs qui se trouvent à l'annexe du présent ouvrage.

Ces modifications, dont quelques-unes proviennent, il convient de le noter, de l'initiative des futurs mandataires eux-mêmes, consistent principalement :

1° Dans un *addendum* à l'article 1er, suivant lequel les rectifications de frontières commandées par la nature des lieux ou l'intérêt des habitants pourront être effectuées par simple entente entre mandataires voisins ;

3° Dans un *addendum* à l'article 6, à l'effet d'interdire au mandataire la possibilité de conférer des concessions ayant un caractère de monopole au détriment des habitants du territoire ou des membres de la Société des Nations autres que les mandataires ;

3° Dans un *addendum* à l'article relatif aux missions. Outre le droit de pénétrer, circuler et résider dans le but d'exercer leur ministère, les missionnaires reçoivent le droit de posséder des immeubles dans un but religieux, charitable et scolaire ;

4° Dans l'addition d'une clause suivant laquelle les modifications aux termes de ces mandats qui seront demandées par le mandataire lui-même pourront être approuvées par la majorité au lieu de devoir l'être par l'unanimité du Conseil de la Société des Nations ;

5° Quelques modifications portant uniquement sur les mots et par conséquent sans aucune influence sur le sens et la portée des textes.

Ces nouveaux projets furent remis au Conseil au début de

(1) *En France, par l'Afrique française*, numéro de juillet et numéro d'août 1921. *En Grande-Bretagne ; Miscellaneous*, n° 16, 1921.

juillet 1922. Il les examina dans sa séance du 18 juillet (1). Il subsistait une légère divergence portant uniquement sur les mots, entre le texte arrêté par les Puissances mandataires et celui que souhaitaient les Etats-Unis, au sujet des droits des missionnaires. Le délégué britannique, lord Balfour, proposa de remplacer l'article litigieux par l'article correspondant de l'accord nippon-américain dont nous parlons plus haut, sous réserve, bien entendu, des ajustements indispensables. « Les Etats-Unis, qui avaient accepté ce texte, ne pourraient pas ne pas l'accepter encore », disait lord Balfour.

Les Délégués de la France et de la Belgique, MM. Viviani et Hymans, ayant adhéré, au nom de leurs Gouvernements respectifs, à la suggestion de lord Balfour, tous les obstacles étaient aplanis ; les mandats B furent approuvés à l'unanimité, le 18 juillet 1922.

Mais les Etats-Unis n'avaient pas seulement en vue d'obtenir des modifications aux textes des mandats. Ils pensaient aussi (leur lettre du 21 février 1921 est formelle) à recouvrer le droit à l'égalité économique qu'ils avaient perdu en rejetant le Traité de Versailles et en se refusant à accepter d'entrer dans la Société des Nations. Or, ils viennent de recouvrer ce droit dans les colonies placées sous mandat français (Togo et Cameroun) et dans les parties de l'Est africain placées sous mandat belge. Le moyen employé a été la conclusion d'accords avec les mandataires. Ces accords sont ceux qui ont été conclus avec la France, le 13 février 1923, et ratifiés par le Sénat américain, le 3 mars 1924 ; et celui qui conclu, le 16 avril 1923 avec la Belgique, a été ratifié également, le 3 mars 1924, par le Sénat américain. On trouvera à l'annexe les textes de ces accords, qui, nous le répétons, concèdent, aux Etats-Unis et à leurs ressortissants, sensiblement les mêmes droits que les Etats, membres de la Société des Nations et leurs ressortissants, tirent directement des termes des mandats.

(1) Voir procès-verbaux de la séance. *Journal Officiel de la Société des Nations* d'août 1922.

V

Effets de l'intervention américaine en ce qui concerne les mandats A. — La réserve formulée par les Etats-Unis à l'égard des mandats A n'avait, à notre avis, qu'un fondement discutable.

A aucun moment du conflit, les Etats-Unis n'avaient été en guerre avec l'Empire ottoman. D'autre part, si l'on considère le bloc des Alliés comme un ensemble dont aucune des Puissances en faisant partie ne peut rien faire sans le consentement de toutes les autres, de même qu'aucune de ces Puissances ne saurait, en aucun cas, en être exclue, contre son gré, par une décision de toutes les autres, il faut néanmoins distinguer de ce bloc les Etats-Unis.

Les Etats-Unis étaient entrés en guerre au nom d'un principe (1). Ils avaient préalablement spécifié qu'ils ne voulaient pas être *alliés*, mais conserver, au contraire, leur pleine et entière liberté d'action. Ils donneraient bénévolement aide et assistance aux Alliés qui soutenaient une cause juste, uniquement dans le but de faire triompher cette cause et épargner ainsi au monde la régression qu'eût signifiée pour lui sa défaite.

S'ils avaient pris part ensuite aux négociations de paix, ce n'avait pas été pour en tirer profit, ni même dédommagement, cela avait été uniquement pour consolider l'assiette des différents principes qui, dans leur pensée, devaient éviter le retour d'une guerre.

Il convient de noter d'ailleurs que leur droit de collaborer à l'établissement de la paix avec l'Allemagne ne peut faire question, puisqu'ils avaient fait acte de guerre contre elle. Mais étant donné, d'une part, qu'ils avaient voulu rester en dehors du bloc des Alliés et, d'autre part, qu'ils n'avaient pas été en guerre avec l'Empire ottoman, au surplus qu'ils s'étaient retirés du concert des Alliés en ne ratifiant pas le Traité de Versailles, il est permis de se demander à quel titre ils entendaient parti-

(1) Voir discours du Président Wilson. *Op. cit.*

ciper à des négociations qui étaient la conséquence d'une victoire à laquelle ils n'avaient pas directement participé.

Ce point de vue a été formulé aux Etats-Unis même, par plusieurs journaux importants. Le *New-York Times* du 12 septembre 1921, par exemple, dans un long article, estime que si les Etats-Unis sont fondés à invoquer des droits au sujet des anciennes colonies allemandes, c'est aller un peu loin pour eux que d'en revendiquer sur des territoires autrefois ottomans, puisqu'ils n'ont jamais été en guerre avec la Turquie.

Nous n'ignorons pas que les principes que les Etats-Unis avaient eu l'intention de faire triompher ont un caractère d'universalité qui les rend applicables, aussi bien qu'à l'Allemagne, à la Turquie et aux territoires détachés d'elle. Mais les Américains n'avaient pas signé le Traité de Sèvres. Au surplus, fin 1921, on considérait déjà ce traité comme caduc et il était certain que le changement opéré dans la politique des Etats-Unis ne les ramènerait pas à celui qui le remplacerait. Dans ces conditions, on ne voit plus du tout sur quoi les Etats-Unis fondaient leur droit d'intervenir dans la question des mandats A. On le voit d'autant moins qu'ils n'avaient pas même à invoquer, comme le Japon dans le cas des mandats C britanniques, la lésion d'un intérêt matériel préexistant, attendu qu'ils n'avaient aucun traité de commerce avec l'Empire ottoman avant la guerre, dont les dispositions pouvaient être atteintes par l'établissement des mandats.

Ces discussions n'ont plus d'ailleurs qu'un intérêt rétrospectif et de doctrine, sur lequel nous ne pouvons que passer. Car les Alliés, pénétrés des principes sur lesquels repose le système des mandats et la Société des Nations elle-même — principes qui tendent à resserrer de plus en plus étroitement les liens internationaux et à reconnaître à chaque entité nationale les mêmes droits qu'à sa voisine —; animés d'autre part de sentiments de gratitude à l'égard des Etats-Unis et du sincère désir de coopérer avec eux, avaient accédé à leur demande, et en même temps que les projets de mandats B leur avaient communiqué ceux des mandats A.

Les Américains firent connaître, dans le même memorandum du 9 août 1921, dont nous avons parlé plus haut, les modifications de rédaction et de sens qu'ils souhaitaient voir introduire dans les projets de mandats A.

Ces modifications procédaient du même souci que celles proposées aux mandats B : préciser les garanties à donner aux populations indigènes et au commerce international et, d'autre part, voir les Etats-Unis traités sur le même pied que les membres de la Société des Nations, pour le commerce qu'ils pourraient entretenir avec les pays sous mandat.

Il y eut des échanges de vues entre les chancelleries intéressées et les Etats-Unis, et ces échanges de vues aboutirent à l'élaboration de nouveaux textes, sur lesquels tout le monde se trouvait d'accord.

Les nouveaux textes reproduisaient à peu de choses près les mêmes amendements qui avaient été introduits dans les mandats B : les missions religieuses recevaient un droit d'établissement plus étendu ; des dispositions tendant à éviter le monopole des ressources naturelles y étaient introduites en matière de concessions. La seule modification spéciale aux mandats A était relative aux capitulations : dans le projet adopté de 1922, elles sont simplement suspendues pour la durée du mandat, tandis que, dans le premier projet, elles étaient supprimées.

Les nouveaux projets furent remis au Conseil de la Société des Nations, celui sur la Syrie et le Liban par la France le 6 juillet 1922 ; celui sur la Palestine par la Grande-Bretagne le 1er juiller 1922. En déposant celui-ci, la Grande-Bretagne fit connaître qu'elle n'était pas encore en mesure de déposer celui qui devait porter sur la Mésopotamie (1).

Le Conseil aborda l'examen de ces textes dans sa séance du 20 juillet 1922 (2). On pensait généralement que, tout le monde étant d'accord, leur adoption ne comporterait pas de difficulté.

Mais il était dit que cette question des mandats réserverait

(1) Voir plus loin Appendice au présent chapitre, consacré à la Mésopotamie.

(2) *Le Journal Officiel de la Société des Nations* d'août 1922, qui contient les procès-verbaux de cette séance et les rapports du vicomte Ishii sur la question.

toujours des surprises. Le Délégué de l'Italie, en effet, souleva un incident inattendu. Il déclara au Conseil que son Gouvernement ne pourrait s'associer au vote du mandat français sur la Syrie tant que l'accord en cours de négociation entre l'Italie et la France sur ce mandat n'aurait pas été conclu, comme avait été conclu un accord semblable avec la Grande-Bretagne au sujet de la Palestine (1).

Cette position du Délégué italien motiva une intervention de M. Viviani, Délégué français, qui déclara que, de son côté, il ne pourrait voter le mandat sur la Palestine si le mandat français n'était pas adopté en même temps.

Le Délégué britannique, lord Balfour, s'entremit et l'on tomba finalement d'accord, les Délégués s'étant concertés avec leurs Gouvernements, sur une formule transactionnelle, qui prévoyait l'adoption des deux mandats en discussion, mais l'ajournement de leur mise en vigueur à la date de la conclusion de l'accord franco-italien.

Voici, transcrit d'après le procès-verbal de la séance du 22 juillet, les termes dans lesquels cette décision fut prise :

« Le Président lit la déclaration suivante :

« Après les déclarations qui viennent d'être faites et de l'accord de tous les membres du Conseil, les articles des mandats pour la Palestine et la Syrie sont approuvés.

« Les mandats entreront en vigueur automatiquement et en même temps dès que les Gouvernements de la France et de l'Italie auront fait connaître, au Président du Conseil de la Société des Nations, qu'ils sont tombés d'accord sur certains points du dernier de ces mandats... »

Suit une déclaration relative au Régime des Lieux saints (2).

« Le Conseil approuve cette déclaration. »

(1) Cette intervention du marquis Imperiali eût pour première conséquence de révéler l'existence d'un accord entre l'Italie et la Grande-Bretagne et d'un projet d'accord franco-italien. On ignore d'ailleurs sous quelle forme ces accords ont été conclus.

(2) Le régime applicable aux Lieux Saints, qui sont situés sur le territoire de la Palestine, est extérieur au mandat et indépendant de lui. C'est pourquoi nous ne nous en occuperons pas dans le présent travail, bien que ce régime soit visé dans les articles 13 et 14 du mandat palestinien.

Cette décision avait comporté, comme on voit, seulement l'adoption des mandats syrien et palestinien. Leur mise en vigueur résulta d'une seconde décision du Conseil, décision prise le 29 septembre 1923, dans les termes suivants :

« M. Salandra déclare au nom de son Gouvernement que les Gouvernements français et italien se sont mis complètement d'accord au sujet du mandat pour la Syrie. Rien n'empêche donc l'entrée en vigueur immédiate du mandat pour la Palestine.

« M. Hanotaux, au nom de son Gouvernement, confirme la déclaration de M. Salandra et estime qu'étant donné cet accord, la résolution du Conseil, en date du 24 juillet 1922, prendra effet et que les mandats pour la Palestine et la Syrie entreront en vigueur automatiquement et en même temps.

« Sir Rennel Rodd exprime sa satisfaction du règlement de la question.

« Le Conseil prend acte qu'étant donné l'accord entre les Gouvernements français et italien en ce qui concerne le mandat pour la Syrie, les mandats pour la Palestine et la Syrie entreront en vigueur automatiquement et en même temps (1). »

C'est donc seulement du 29 septembre 1923 que les deux mandats A, adoptés dès le 20 juillet 1922, se trouvèrent mis en vigueur. Cette date est importante, car elle fait courir les délais dans l'espace desquels les mandataires doivent donner son statut au pays qu'ils ont en charge, et aussi doivent édicter une loi sur les antiquités. Nous verrons ces points d'ailleurs dans la seconde partie de cet ouvrage (2).

(1) Procès-verbal de la séance du Conseil du 27 septembre 1923.

(2) Le *Temps* du 5 avril 1924 (paraissant le 4), a publié l'entrefilet suivant : « Un accord entre les Gouvernements français et américain a été signé, cet après-midi, au Ministère des Affaires Etrangères, en vue d'étendre aux Etats-Unis les avantages accordés en Syrie aux pays qui font partie de la Société des Nations. »

Venant après les accords semblables relatifs aux mandats français sur le Togo et sur le Cameroun, après l'accord avec la Belgique au sujet de Ruenda-Urundi et avec le Japon au sujet du mandat de cette puissance dans le Pacifique, l'accord du 4 avril incline à penser que les Américains poursuivent l'obtention des avantages économiques ou autres qu'ils ont perdus, en refusant de faire partie de la Société des Nations.

APPENDICE AU CHAPITRE III

La Mésopotamie

Par décision prise le 25 avril 1920, le Conseil Suprême des Alliés, réuni à San Remo, avait attribué à la Grande-Bretagne un mandat sur la Mésopotamie (1). Un projet de ce mandat, arrêté d'accord entre les Puissances intéressées, fut donc remis au Conseil de la Société des Nations le 6 décembre 1920, en même temps que les projets de mandats sur la Palestine et sur la Syrie-Liban (2).

Cependant, tandis que l'intervention américaine tenait en suspens la procédure de ratification régulièrement engagée devant le Conseil de la Société, la nouvelle parvenait en France que les populations de la Mésopotamie venaient de se donner un roi en la personne de Fayçal, fils du Chérif Hussein, devenu roi du Hedjaz lui-même peu auparavant.

Il convient de dire un mot de ce Fayçal, la veille encore personnage obscur exerçant un pouvoir discuté sur quelques tribus bédouines du désert, le lendemain parlant haut, devant la Conférence, avec l'arrière-pensée d'y jouer tout le monde.

Car il fut entendu par la Conférence. Il était venu devant elle, délégué par son père, défendre les droits des populations de race arabe ; en réalité, comme on le vit par la suite, avec l'intention secrète et bien arrêtée de s'édifier un trône en Syrie.

Revenu, en effet, de Paris en Syrie, où il reprit le commandement des troupes arabes occupant la zone Est (3), qu'il avait reçu, le 24 octobre 1918, des mains du Général en chef, sir Edmund Allenby, il s'y livra aussitôt, au mépris des instructions de son chef, comme des décisions acceptées par lui, de la

(1) Mésopotamie (pays entre les fleuves) est une appellation des géographes européens qui n'a pas son équivalent dans le pays : on y distingue, en effet, l'Irak et le Djeziret qui constituent à eux deux la Mésopotamie des Européens.

(2) Le projet de mandat sur la Mésopotamie a été publié dans le *Journal Officiel de la Société des Nations* de février 1921.

(3) Cette zone couvrait les territoires s'étendant à l'est des zones bleue et brune de l'accord de 1916.

Conférence, à toutes sortes de manœuvres, d'intrigues qui démasquèrent rapidement son double jeu.

Il fit d'abord procéder à l'élection d'un Congrès syrien. La façon dont les opérations électorales furent conduites est une dérision. Celle suivant laquelle le Congrès fonctionna en fut une autre. Mais le 8 mars 1920, ce Congrès décidait que Fayçal monterait sur le trône de Syrie sous le nom de Fayçal Ier et, pour comble de comédie, sa décision était ratifiée par Fayçal lui-même (1).

Roi de la Syrie intérieure, il fut peut-être resté s'il s'était conformé à l'esprit du mandat dont il avait accepté le principe à Paris. Mais il chercha, au contraire, si bien à en éluder les obligations, il prit tant de mesures allant à l'encontre du principe de ce mandat, qu'il força le Général Gouraud, Haut-Commissaire de France en Syrie, et à ce titre chargé de préparer l'application du mandat conféré à la France, à lui envoyer un ultimatum.

L'Emir y ayant répondu par des insolences et même des menaces, le Général Gouraud envoya contre lui des troupes qui défirent les siennes et entrèrent, le 25 juillet, à Damas d'où il venait de s'enfuir sans que la population damascaine, même musulmane, en eût marqué de regret (2).

Réfugié en zone de mandat britannique, il y prépara et mena de là une campagne de propagande contre la France et le mandat de la France parmi les populations arabes auprès de qui il avait incontestablement du prestige.

On l'a fréquemment accusé, chez nous, d'avoir, ce faisant, servi d'instrument aux Anglais, ou au moins à certains Anglais, qui eussent vu sans déplaisir la France se désintéresser de la Syrie. Il n'y a jamais de fumée sans feu, dit-on : il est incontestable que sa propagande était regardée d'un œil favorable par

(1) Voir *Un gouvernement arabe à Damas. Le Congrès syrien*, thèse pour le doctorat, par Philippe David, Paris 1923.

(2) Le rôle de Fayçal en Syrie a fait l'objet d'un exposé, par le Général Gouraud, au Comité de l'Asie française, exposé qui a été recueilli dans le *Bulletin du Comité*, de janvier 1921.

certains milieux britanniques. Mais il n'est pas moins certain que son tempérament d'ambitieux, en même temps que la rancœur de son échec à Damas, l'aient suffisamment porté à agir contre nous de sa propre autorité. De sorte qu'il est assez malaisé de distinguer la part revenant aux coloniaux britanniques de la sienne propre, dans l'activité malfaisante qu'il a déployée longtemps contre nous dans toutes les régions arabes de l'Asie-Mineure.

Pour en revenir à la Mésopotamie, les Anglais préparaient des modifications au mandat qui leur avait été donné sur ce pays, tandis que son adoption était ajournée par suite de l'intervention américaine.

Il était évident, aux spécialistes des questions du Proche-Orient, que les Anglais cherchaient à alléger leur mandat en plaçant les populations de la Mésopotamie, presque toutes arabes et de religion musulmane sunnite, sous l'autorité d'un souverain de leur race, qu'ils garderaient, eux Anglais, dans leurs mains (1).

Maintenant que, dans l'établissement de ce plan, ils eussent un prétendant tout prêt et que ce prétendant fut Fayçal, c'est ce qui n'est pas douteux. La preuve en résulte du fait que quand l'Emir vint à Bagdad, après s'être sanctifié par des pèlerinages aux villes saintes de l'Islam, le Conseil Provisoire de l'Irak (2) déclara, spontanément et à l'unanimité, qu'il était le Chef d'Etat qu'il fallait au pays...

En présence de ce vote, le Haut-Commissaire britannique, feignant de se trouver devant un fait accompli, se borna à dire que, puisque telle était la volonté du pays d'avoir un monarque, il fallait déférer à cette volonté. Il ajouta seulement que la décision du Conseil Provisoire devait être ratifiée par un referendum. Le referendum eut lieu ; il donna 96% des suffrages

(1) Voir la collection de l'*Asie française*, de l'année 1921, où la situation en Irak est suivie avec attention et compétence.

(2) Institué par les Anglais, en 1920, en même temps qu'ils organisèrent l'administration de la Mésopotamie (Voir *Review of the Civil administration of Mesopotamia*, London 1920).

exprimés à Fayçal qui, en conséquence, fut couronné roi de l'Irak, le 23 août 1921 (1).

On peut se demander pour quelles raisons les Anglais, installés en Mésopotamie, au titre de l'occupation militaire et désignés pour y exercer un mandat, ont préféré donner à ce pays un souverain — surtout un souverain aussi remuant que Fayçal et par conséquent capable de leur susciter plus d'un embarras — plutôt que d'y développer les organes démocratiques dont ils avaient doté le pays en 1920 (2).

Il semble qu'ils aient eu en vue seulement d'alléger le poids de leur mandat. L'opinion, en Grande-Bretagne, était loin, en effet, d'être unanimement favorable à ce mandat. Il y avait eu, à la Chambre des Communes, des débats intéressants à ce sujet (3). M. Asquith demandait qu'on ne laissât une garnison qu'à Bassorah. Quant à la presse, si elle était dans son ensemble favorable au mandat palestinien, elle marque fréquemment la crainte que le mandat sur la Mésopotamie ne constitue un boulet un peu lourd pour l'Empire (4).

Une fois Fayçal sur le trône, il s'agissait de mettre d'accord ce fait et la situation qu'il créait, avec les dispositions de l'article 22, la décision de San Remo et l'article 94 du Traité de Sèvres (5).

Le Gouvernement britannique présenta, le 17 novembre 1921, au Conseil de la Société des Nations, un rapport à cet effet (6).

Dans ce rapport, sont exposés les événements qui ont amené la désignation de Fayçal comme Roi de l'Irak. Le Gouvernement britannique explique que c'est par un mouvement tout

(1) *Asie française*, numéro de juillet-août 1921.

(2) *Review of the administration of Mesopotamie, op. cit.*

(3) Voir le *Times* du 27 mars et du 30 avirl 1920.

(4) Voir les commentaires du discours de Lloyd George aux Communes, pour lui faire part de la décision de San Remo (*Times, Daily Express*, du 30 avril 1920).

(5) La ratification de l'instrument de Sèvres n'était plus guère escomptée à cette époque, mais on pensait justement qu'il servirait de base au traité destiné à le remplacer.

(6) Rapport Fisher. *Journal Officiel de la Société des Nations* de décembre 1921.

à fait spontané que les populations arabes de la Mésopotamie ont placé à leur tête un homme de leur race et de leur religion. Il ajoute que, à son sens, il n'y a rien dans ce fait qui soit contraire au Pacte de la Société des Nations ni à l'article 94 du Traité de Sèvres, attendu que ces deux instruments disposent que la Mésopotamie « peut être reconnue comme un pays provisoirement indépendant ».

Au surplus, s'excusait, en quelque sorte, le Gouvernement britannique, la marche des événements a été si rapide, le vœu des populations si irrésistible que, l'eût-on voulu, il eut été impossible de s'y opposer et même simplement de consulter le Conseil de la Société des Nations sur l'opportunité de laisser faire.

Se trouvant donc en présence d'un fait, le Gouvernement britannique suggère au Conseil l'avis de reconnaître ce fait. Puis, dit-il, la conscience de ses obligations l'a conduit à la conclusion que le meilleur moyen de les remplir sera pour lui de conclure un traité avec Fayçal.

Ce traité, qui régirait les rapports devant exister entre mandataire et pays sous mandat, stipulerait d'autre part les garanties à fournir respectivement aux populations locales, aux missionnaires et au commerce des Etats membres de la Société des Nations. En somme, il serait un mandat, un mandat à l'élaboration duquel les autorités locales auraient collaboré et qu'elles signeraient.

Ce traité fut, en effet, signé à Bagdad, le 10 octobre 1922. Son texte fut communiqué dès le lendemain à la Société des Nations, ainsi qu'une déclaration émanant du Haut-Commissaire britannique et par laquelle celui-ci faisait connaître solennellement que la Grande-Bretagne n'épargnerait aucun effort, en vue de faire admettre l'Irak dans la Société des Nations (1).

Ces deux instruments s'augmentèrent d'un protocole, signé également à Bagdad, le 30 avril 1923, et communiqué à la Société des Nations le 17 mai suivant, aux termes duquel le

(1) Voir textes, à l'annexe du présent ouvrage, d'après le *Journal Officiel de la Société des Nations*, de décembre 1922.

traité du 10 octobre 1922, primitivement conclu pour une durée de vingt années, est déclaré devoir prendre fin dès que l'Irak sera devenu membre de la Société des Nations, ou, en tout cas, quatre ans au plus tard à partir de la ratification du traité avec la Turquie. Ce traité a été signé depuis, le 24 juillet 1923, à Lausanne, mais n'est pas encore ratifié (1).

Les journaux anglais, des 2 et 3 novembre 1923, nous ont appris, d'autre part, qu'une constitution venait d'être promulguée en Irak. Cette constitution fait du pays une monarchie avec tous les attributs du système parlementaire ; souverain irresponsable, ministère responsable, Chambre haute, Chambre basse, etc.

N'empêche que la Grande-Bretagne conserve la haute main sur la Mésopotamie. Elle reste chargée de sa politique étrangère et des attributs d'éminente souveraineté. Ses droits sur ce pays, nonobstant les traités et les constitutions, apparaissent, si l'on va au fond des choses, comme plus étendus qu'ils n'eussent été si elle y était restée mandataire, comme elle l'est en Palestine. En fait, elle a peut-être simplement cherché à s'affranchir du contrôle de la Société des Nations et appesanti sa tutelle (2).

---

(1) Texte du Protocole à l'annexe d'après le *Journal Officiel de la Société des Nations*, de juillet 1923.

(2) Au point de vue international, il résulte, des faits qui viennent d'être exposés, qu'il existe une question Mésopotamie. L'Angleterre s'est vu attribuer en principe, le 25 avril 1920, un mandat sur ce territoire. Conformément au paragraphe 8 de l'article 22, les termes de ce mandat auraient dû être arrêtés d'accord entre les principales Puissances alliées, puis adoptés par la Société des Nations. Rien de cela n'a été fait. En résulte-t-il que la Grande-Bretagne soit affranchie du contrôle de la Société des Nations ? La décision du 25 avril 1920 est-elle toujours valable ? Pouvait-elle la modifier de son plein gré ? Pouvait-elle traiter, comme elle l'a fait, avec les représentants des habitants de ce territoire ? Voilà autant de points très intéressants, que nous ne pouvons malheureusement développer ici, mais que nous avons tenu du moins à indiquer.

DEUXIÈME PARTIE

Essai sur une théorie des mandats

CHAPITRE Ier

Définition des mandats internationaux

I

Ce qu'ils ne sont pas. — Une institution si nouvelle, introduite inopinément dans la politique et le droit, devait conduire nombre d'auteurs à en chercher la théorie. Il en est beaucoup, en effet, qui s'y sont essayés, avec un bonheur variable, car on est forcé de reconnaître que malgré beaucoup d'efforts, de talent et d'ingéniosité dépensés, la théorie qui s'imposera à l'esprit comme complète et définitive ne semble pas encore élaborée.

La faute d'ailleurs n'en saurait être imputée qu'à la matière elle-même qu'il s'agissait de définir et d'expliquer. Cette matière résulte de la combinaison d'éléments dont chacun est déjà complexe en soi ; de plus, son aspect, ou, si l'on aime mieux, l'idée que l'on s'en fait, a évolué et elle est toujours sujette à discussions sur plusieurs points essentiels.

Il en résulte, outre la difficulté intrinsèque d'élaborer une formule qui comprenne tous les éléments des mandats, en notant leurs qualités particulières, une impossibilité autant dire radicale de faire agréer cette formule par tout le monde.

Certains auteurs — des jeunes principalement (1) — saisissant avec empressement l'idée morale de protection et d'éducation incluse dans la notion du mandat, se sont hâtés de faire de ces mandats une sorte de tutelle internationale semblable à la tutelle civile qui existe, dans toutes les législations du monde, en faveur des personnes mineures ou incapables.

Il est à peine besoin de montrer combien une telle explication est superficielle et insuffisante. Elle se ramène à une comparaison, par l'extérieur, pourrait-on dire, comparaison qui ne peut être tenue pour une explication. Si on lui concède, en effet, qu'elle fournit un commencement d'indication, concernant un des buts des mandats, on doit lui faire grief aussi de laisser en dehors d'elle le second but de ces mandats, but qui a bien son importance en matière internationale, attendu qu'il vise au maintien de l'égalité économique de tous les Etats membres de la Société des Nations dans les territoires placés sous la protection d'un mandat. Enfin, elle ne dit pas un mot de l'institution elle-même, considérée objectivement comme un ensemble d'organismes créés dans l'intention de parvenir des buts déterminés.

Il ne nous paraît donc pas possible de conserver cette explication pour autre chose que pour ce qu'elle est, c'est-à-dire une comparaison, une comparaison dont nous nous servirons d'ailleurs ultérieurement pour éclairer certains points de notre développement.

(1) Voir thèses de Cioricéanu : *Les mandats Internationaux*, Paris, 1921, et de Ihssan el Chérif : *La condition internationale de la Syrie*, Paris, 1923.

L'explication des mandats par une tutelle recueille également les préférences de M. Pic, Professeur à la Faculté de Droit de Lyon. Dans un article de la *Revue Générale de Droit International Public* (n° 5, septembre-octobre 1923), article qui contient d'ailleurs de nombreuses et graves erreurs de fait et d'interprétation, M. Pic laisse entendre que la souveraineté appartiendrait à la Société des Nations, qui délégue l'exercice de cette souveraineté à un Etat mandataire, — lequel ne serait autre chose qu'un tuteur.

Rappelons que ce n'est pas la Société des Nations qui a reçu les colonies allemandes ni les territoires non turcs de l'Empire Ottoman, partant qu'elle n'a pu déléguer l'exercice de droits qu'elle n'a jamais eus. Rappelons aussi que ce n'est pas elle qui a conféré les mandats et que son droit, à l'égard des mandataires, se borne à s'assurer que la fonction mandataire ne vise pas à une annexion des territoires sur lesquels elle porte et, d'une façon générale, ne va pas à l'encontre des principes généraux proclamés par l'article 22 du Pacte.

Il nous paraît encore plus difficile de retenir cette autre explication suivant laquelle les mandats internationaux seraient une variété de contrat caractérisé par les mêmes modalités que le mandat du Droit civil.

Le mandat du Droit civil, tel qu'il est défini par notre Code, et qu'il se trouve à quelques détails près dans toutes les législations du monde, est « l'acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom ».

On a remarqué que cette définition ne s'applique qu'au rapport, considéré *in abstracto*. Elle ne rend compte que de l'élément formel du mandat et, négligeant ce pourquoi le mandat a été conféré, la matière même qui fait l'objet du mandat, elle laisse en dehors d'elles l'acte où la série d'actes que le mandataire exécutera pour le mandant et en son nom.

Une telle définition appropriée aux mandats internationaux serait donc forcément incomplète. Peut-être rendrait-elle compte du rapport, du lieu existant entre mandataire et mandant — et encore ! (1). Mais elle ne comprendrait aucun des éléments substantiels de ce que l'on entend par mandat international, rien de cette substance si riche, si neuve, si foncièrement originale. Somme toute, elle aurait approximativement rendu compte de l'accessoire pour laisser de côté l'essentiel.

On pourrait dresser encore d'autres comparaisons entre les mandats et des institutions préexistantes. Ainsi on pourrait les rapprocher du Protectorat politique. Mais il n'y aurait là que des exercices d'esprit, incapables de conduire à quelque chose de solide, pas même susceptibles de fournir le commencement d'une explication. Mieux vaut, à notre avis, prendre l'institution telle qu'elle est, considérée en soi et non dans ses rapports illusoires avec d'autres institutions, la décomposer en

(1) Noter qu'en l'espèce, ce n'est pas le mandant, à savoir la Société des Nations, qui a conféré les mandats, ni statué sur leur étendue. Noter encore qu'elle n'est pas libre de les révoquer, comme peut le faire à tous moments un mandant ordinaire. Au surplus, à l'inverse de ce qui se voit dans les mandats du droit privé, le mandant n'est pas lié, ni sa responsabilité engagée par les actes du mandataire. Dans le fond, la Société des Nations n'est mandante que nominalement !

ses éléments premiers, examiner chacun de ces éléments, puis la façon dont ils se combinent et jouent les uns par rapport aux autres.

D'une étude ainsi conduite, nous tirerons d'abord la constatation que le nom de mandat, attaché à l'institution ne lui communique pas le sens ordinaire et commun attaché à ce mot par l'usage, mais que, au contraire, c'est le mot qui s'enrichit du sens nouveau à lui donné par l'institution qu'il sert à désigner. Puis nous verrons que l'institution elle-même, spécifiquement originale, n'est autre chose qu'un moyen d'action politique, mis aux mains d'une Puissance, sur un territoire distinct de son territoire national, et dans des buts déterminés.

II

Ce que sont les mandats. — Des moyens d'action politique de cette nature, sans doute en connaissions-nous déjà un certain nombre : la colonisation, le Protectorat politique, la vassalité, le condominium, les concessions territoriales, les territoires donnés à bail, etc., voilà autant de vocables qui servent à désigner des moyens d'action politique. Mais, malgré des modalités qui les distinguent les uns des autres, ces moyens ont ceci de commun qu'ils ne mettent en présence que deux personnalités, tandis que dans le moyen d'action résultant d'un mandat, nous en voyons trois, quatre et même davantage.

Nous voyons, en effet, participer au fonctionnement d'un mandat, ou y être directement intéressés, la Société des Nations, la Puissance mandataire, le territoire sous mandat, les Etats membres de la Société des Nations et par conséquent les Etats non membres de la Société des Nations. Nous voyons une série très composite de rapports bilatéraux entre ces personnes ou ces entités, rapports qui souvent s'entrecroisent entre eux. Nous voyons aussi qu'il en résulte, pour le territoire ou la colonie qui en est la cause, un statut particulier. C'est à l'étude de ce statut, puis de ces rapports que nous allons nous attacher, dans l'espoir de donner une idée moins confuse qu'on ne l'appréhende d'abord, de ce que sont les mandats internationaux.

CHAPITRE II

Statut des territoires placés sous mandat

Le statut des territoires qui ont été placés sous la sauvegarde d'un mandat résulte à la fois des termes mêmes de ce mandat, des termes de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations et de plusieurs autres textes.

Il semble donc, *a priori*, que ce statut doive différer suivant la catégorie dans laquelle rentre le mandat sous lequel se trouve le territoire et aussi suivant le paragraphe correspondant de l'article 22. Ce qui en rend, en tout cas, la détermination difficile, c'est, comme nous le verrons plus loin, qu'on relève, on croit relever, des contradictions dans les termes de certains de ces textes.

De cette double constatation, il suit qu'il est nécessaire d'examiner séparément chaque type de mandats, afin de dégager le plus minutieusement possible le statut du territoire auquel il s'applique et en outre qu'il convient de faire une analyse sévère des textes, en les confrontant d'abord, puis en les comparant avec la pratique et avec les faits.

I

Statut des territoires placés sous un mandat A. — Ces territoires, avant la guerre, faisaient partie intégrante de l'Empire ottoman, dont ils formaient des provinces, administrées au nom du Sultan par des Valis ou Gouverneurs, donc soumises à la Souveraineté ottomane. Ces territoires n'avaient pas de personnalité juridique. Leurs habitants étaient sujets ottomans.

L'article 22 du Pacte de la Société des Nations vint, dès 1919, disposer que les Communautés ethniques qui peuplent ces territoires « pouvaient être provisoirement reconnues comme nations indépendantes, à condition que les Conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules ».

L'article 94 du Traité de Sèvres, en reprenant cette formule, la compléta et l'améliora. Il spécifiait que les territoires visés par le paragraphe 4 de l'article 22 étaient la Mésopotamie, la Syrie et la Palestine. Après quoi il disposait que ces territoires seraient reconnus « comme Etats provisoirement indépendants, à condition, ajoutait-il, comme l'article 22, que les Conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules ».

Enfin ils furent encore reconnus exister en tant qu'Etats, provisoirement indépendants, par le Conseil de la Société des Nations le jour où elle adopta les mandats A.

Ainsi, de par trois actes internationaux, les territoires en question se sont vus soustraire à la souveraineté ottomane. La condition mise à leur reconnaissance en tant qu'Etats ne change rien à ce fait, du moment qu'elle a été réalisée, chacun de ces nouveaux Etats ayant été pourvu d'un mandataire dès le 25 avril 1920. Il suit de là que, en fait, dès le jour de la signature du Traité de Sèvres (10 août 1920), ces territoires étaient bien érigés en Etats, c'est-à-dire en personnes morales internationales, sujettes du droit international, donc capables de droits et passibles d'obligations (1).

En droit, ces nouveaux Etats ne seront investis de la personnalité que du jour de la mise en vigueur du Traité de Lausanne, mise en vigueur qui interviendra automatiquement dès que ce traité aura été ratifié par trois des grandes Puissances signataires. Jusque-là, juridiquement, ils seront censés faire toujours

(1) Le Traité de Sèvres n'a pas été ratifié, donc est devenu caduc. Il a été remplacé par le Traité de Lausanne, signé le 24 juillet 1923, et non encore ratifié lui-même.

partie de l'Empire ottoman, quoique, en fait, cet Empire ait cessé d'exister.

Cela paraît choquant, mais cela est conforme aux usages qui, longtemps pratiqués, deviennent le droit positif, Mais, et quoique cette discussion n'ait qu'un intérêt théorique, il est possible de se demander si un autre procédé de dévolution de la souveraineté n'eût pu ou dû prévaloir. Il s'agit, bien entendu, d'un procédé juridique, consacré par le droit international, au même titre que le procédé de dévolution par un traité : nous voulons parler du droit de sécession qui a toujours été reconnu à tout groupe d'hommes ayant la volonté de se constituer en Etat, et disposant pour cela d'un territoire déterminé.

En ce cas, la fraction d'habitants qui s'est séparée de l'Etat sous la souveraineté duquel elle avait vécu jusqu'alors, en manifestant clairement ses volontés d'être autonome, existe, en tant qu'Etat, dès qu'elle a été reconnue par les autres Etats. C'est ce qui eut lieu quand les colonies espagnoles se soulevèrent contre la Métropole de 1808 à 1825. Les Etats-Unis les reconnurent en tant qu'Etats indépendants en 1823 et l'Angleterre en 1825. Ces reconnaissances en amenèrent d'autres. Tout en continuant à protester pour la forme contre ces reconnaissances et à invoquer sa souveraineté sur ces colonies, le roi d'Espagne, Ferdinand VII, renonça à partir de cette dernière date, à s'efforcer de les reconquérir, sans pour cela les reconnaître lui-même.

C'est exactement ce qui s'est passé au sujet des territoires non turcs de l'Empire ottoman.

Ces territoires sont peuplés par des communautés humaines qui, depuis des siècles, aspiraient à être délivrées du joug turc. L'effondrement des Puissances centrales, en 1918, leur en fournit l'occasion.

Dès octobre 1918, les notables de ces communautés affluaient en Europe et faisaient connaître leur volonté d'être délivrés de la Turquie. Ils apportaient des pétitions couvertes de milliers de signatures. Toutes ces communautés eurent des représentants accrédités auprès de la Conférence. (Il y a de nombreuses

brochures où les vues de ces délégations sont exposées.) Cet ensemble de faits et de circonstances établit d'une façon irréfutable que les habitants des territoires, aujourd'hui érigés en Etats sous la protection d'un mandat A, avaient la volonté de se séparer de l'Empire ottoman.

Maintenant, qu'ils y soient parvenus seuls, ou avec l'aide des Alliés, cela n'importe d'aucune façon, ni même qu'ils n'aient pas été, aussitôt après la carence ottomane, pourvus d'un Gouvernement local régulier, puisque, en attendant la constitution de ce Gouvernement, les Alliés leur en prêtèrent pour ainsi dire un. Ne prenant en considération que les faits matériels, nous voyons, à ce moment, des communautés d'hommes séparées de leur souverain, et ce, conformément à leur volonté. Dès cet instant, ces communautés existèrent donc en dehors de l'Empire ottoman et il semble difficile de soutenir le contraire.

Ultérieurement, ces communautés politiques furent reconnues en tant qu'Etats par presque tous les autres Etats. Il le furent notamment par tous les Etats — Etat ottoman compris — signataires du Traité de Sèvres. Ils le furent même par la Société des Nations (Séance du Conseil du 27 juillet 1922).

Il semble donc que l'on aurait pu considérer, à la faveur des précédents existants, les pays sous mandat comme définitivement érigés en Etats dès la date de la signature du Traité de Sèvres, qui comporta reconnaissance à leur égard, partant comme soustraits, depuis cette date, à la souveraineté ottomane. Ce qui confirme dans cette opinion, c'est que les Etats en question ont été organisés, conformément aux indications fournies par le Traité de Sèvres et que la Société des Nations, si attachée à la légalité des mesures qu'elle est conduite à prendre, n'a pas hésité à adopter les mandats prévus par ce traité et à les mettre en vigueur.

On pourrait partir d'un autre principe, mais le raisonnement serait conduit à la même conclusion. Les Alliés ont reconnu, de même que la Société des Nations, l'existence d'Etats séparés de la Turquie. Il y a eu création de communautés politiques complètement indépendantes de l'Empire ottoman. Les Alliés ont

donné à ces communautés leur appui par le moyen des mandats. Les Turcs, à leur tour, ont reconnu implicitement cette situation nouvelle par le Traité de Lausanne. Mais comme le Traité de Lausanne a une compétence territoriale qui laisse en dehors d'elle les nouveaux Etats sous mandat, et comme c'est sur le Traité de Sèvres que l'on a bâti, en somme, la reconnaissance de ces nouveaux Etats, qu'on s'est appuyé pour les organiser, c'est bien à ce traité qu'il faut remonter pour marquer la naissance de ces Etats à la vie internationale.

La seule objection susceptible d'être adressée à cette théorie serait relative à l'Arménie. L'Arménie a été également reconnue par le Traité de Sèvres. Si les reconnaissances données par ce traité valent, à l'égard des autres Etats, pourquoi ne vaudraient-elles pas à l'égard de l'Arménie ?

Si apitoyé que l'on se sente sur le sort de l'Arménie, on ne peut cependant comparer ce pays à ceux qui ont été placés sous mandat. Ces derniers ont, dès l'effondrement turc, bénéficié de la protection matérielle des Alliés à la faveur de laquelle ils n'ont cessé de réparer leurs ruines, de se relever et ont été dotés des organes nécessaires à leur existence en tant qu'Etats. Plus tard, sous la tutelle des mandats, non encore adoptés, mais appliqués par provision, ils n'ont cessé de montrer une vitalité croissante qui, à mesure que le temps s'écoulait, les écartait davantage du risque de retomber sous le joug des Turcs et les a empêchés d'y retomber en effet.

L'Arménie, au contraire, n'a pas eu cette bonne fortune. Le mandat qui l'eût peut-être sauvée ne fut pas accepté par le Sénat américain, à qui il avait été offert, à la demande même du Président Wilson. D'autre part, la nation arménienne divisée en deux fractions, dont l'une s'orienta résolument vers la république des Soviets, tandis que l'autre aspirait à l'autonomie sous la protection d'un mandat, n'a su ou n'a pu réaliser cette unité ni ce minimum d'organisation qui l'eût peut-être affranchie si les négociateurs de Lausanne les avaient trouvés tant soit peu apparents devant eux.

Les choses n'ont donc pas été égales des deux côtés. D'ail-

leurs, que l'on veuille bien remarquer que la reconnaissance d'un Etat n'oblige pas et ne peut obliger celui de qui émane cette reconnaissance à maintenir l'Etat reconnu au rang où il a été placé par sa reconnaissance.

Revenant aux pays placés sous un mandat A, nous avons dit que ce procédé de dévolution de la souveraineté qui a son fondement dans le droit d'un peuple de se séparer de son souverain n'est pas celui qui a prévalu. On lui a préféré, on ne sait trop pourquoi, le procédé classique de dévolution par un traité. De sorte que les trois territoires en question ne seront juridiquement des « Etats provisoirement indépendants » qu'à partir de la mise en vigueur du Traité de Lausanne (1).

Hâtons-nous d'ajouter que cet ajournement est sans grand intérêt pratique. En fait, ces territoires se comportent, et leurs mandataires se comportent pour eux comme s'ils étaient nés à la vie internationale. Nous en parlerons donc, dorénavant, comme si le Traité de Lausanne était déjà en vigueur, ou, si on le préfère, en nous plaçant après la date à venir de cette mise en vigueur.

Donc, la souveraineté a cessé d'appartenir à l'Empire ottoman qui d'ailleurs est défunt, puisqu'il a fait place à la République de Turquie, le Sultan ayant abdiqué. La question qui se pose alors d'elle-même est celle-ci : à qui appartient la souveraineté ?

Ces Etats ont été déclarés, par le Traité de Sèvres d'abord, et par la Société des Nations ensuite, être des « Etats provisoirement indépendants ». Qui dit indépendant dit souverain. La souveraineté est impliquée nécessairement par l'indépendance. En effet, un Etat qui ne serait pas souverain ne serait pas indépendant et s'il est indépendant c'est précisément qu'il est souverain.

Quand on se trouve en présence d'une Puissance quelconque, la question est facile : une simple constatation objective per-

(1) Noter cette erreur logique, pieusement conservée dans tous les textes afférents aux mandats. Logiquement, l'expression *provisoirement* indépendants signifie que les Etats auxquels elle s'applique, sont indépendants, c'est-à-dire

met d'y répondre assurément. Cette Puissance est souveraine, donc indépendante, si aucune Puissance étrangère n'a le droit de s'ingérer dans ses affaires, tant intérieures qu'extérieures. Dans le cas de ces Etats, désignés par certains auteurs comme mi-souverains, c'est-à-dire dont une Puissance étrangère contrôle plus ou moins étroitement certains actes, la réponse est déjà plus difficile. Dans les Etats protégés par un mandat, elle est extrêmement délicate à arrêter.

Pourquoi ? Parce que, d'une part, ces Etats sont proclamés, par certains textes en vigueur, être des Etats indépendants, donc souverains et sont armés, en effet, de pouvoirs et de droits souverains et, d'autre part, parce que l'on voit à côté de l'autorité nationale qu'ils se sont donnée, une autre autorité qui, pour être appelée mandataire, n'en est pas moins étrangère et est investie de pouvoirs qui paraissent souverains vis-à-vis des autorités locales. Les faits semblent donc en contradiction avec les textes qui régissent la matière et même, parfois, en contradiction entre eux. D'où il est nécessaire de les examiner de près.

D'abord, qu'est-ce que la souveraineté ? Si nous analysons ce terme dans les composantes dont il est constitué, il nous apparaîtra qu'elle est le pouvoir de commander à tous les citoyens, et même aux étrangers résidant sur le territoire de l'Etat. En d'autres termes, le droit d'édicter des lois et de les faire observer, même par la contrainte ; 2° le pouvoir pour l'Etat, personne morale, de s'engager et de se conduire librement, hors de toute ingérence ou contrôle étrangers, dans des rapports internationaux ; 3° le pouvoir, qui englobe entièrement le premier, en enveloppe aussi, au moins en partie, le second, de donner sa forme, sa structure à l'Etat, ou de changer cette forme, cette structure. Autrement dit, c'est le droit de changer l'ordre de choses établi.

souverains à l'intérieur comme au dehors, mais que leur indépendance va cesser à un délai de date assez rapproché, alors que c'est juste le contraire qui s'observe. Ces Etats souffrent pour le moment certaines limitations à leur souveraineté. Mais ce sont ces limitations qui sont provisoires et qui prendront fin pour laisser les Etats complètements indépendants.

Il nous reste à voir maintenant les faits et la pratique suivie, c'est-à-dire à chercher par laquelle des deux autorités, nationale ou mandataire, ont été, ou sont accomplis, dans les Etats bénéficiant de la tutelle mandataire, les actes qui peuvent se ranger, sans contestation possible, sous une de ces trois rubriques.

Le premier, par ordre chronologique, est celui par lequel ces territoires ont été soustraits au joug ottoman et pourvus d'un mandataire. Si ce sont les grandes Puissances Alliées qui ont accompli ces actes, elles les ont accomplis à la demande des communautés d'habitants qui peuplent ces territoires et conformément aux vœux de celles-ci. De telle sorte que si la matérialité de l'acte est imputable aux Puissances, c'est en définitive aux habitants qu'est imputable la cause première de cet acte.

Le second acte que nous relevions dans la vie de ces Etats, est celui par lequel une forme, une structure leur a été donnée. Ici, il est encore une part d'exécution matérielle qui a incombé, non plus au groupe formé par les Principales Puissances, mais à la Puissance mandataire elle-même. Mais le pouvoir de décider a appartenu encore aux habitants. Ce sont les habitants de la Mésopotamie qui se sont donnés un roi. En Syrie et au Liban, les populations ont préféré la forme démocratique (vœu parfaitement relevable après l'aventure de Fayçal à Damas). Le mandataire n'a fait que prêter son office à la réalisation de ce vœu. Mais la décision souveraine par excellence a bien été, si l'on va au fond des choses, le fait des populations elles-mêmes.

Postérieurement à la détermination de la structure de l'Etat, ou en même temps que cette détermination, nous avons vu la Syrie et le Liban érigés en Etats particuliers. Ici encore, l'autorité mandataire a été l'exécutrice pure et simple des volontés des populations locales.

(1) Que le mandataire n'eût rien pu faire contre le gré des habitants, c'est ce qui résulte, à notre avis, de ce qui se passe encore en Palestine. Pour avoir méconnu les volontés des populations de race arabe, la Grande-Bretagne mandataire s'y trouve encore en présence d'une situation fort préjudiciable à elle-même autant qu'à l'Etat Palestinien.

Il n'y a pas lieu de céler, d'ailleurs, que cette dernière opération fût extrêmement délicate à bien conduire. Il y avait deux courants d'opinion parmi ces populations : l'un qui voulait faire de tout le territoire confié au mandat de la France une Syrie une et indivise dont le Liban lui-même n'eût formé qu'une province ; l'autre, au contraire, qui demandait à ce que ce territoire fût érigé en Etats particuliers, correspondant aux petites patries auxquelles étaient accoutumés les habitants.

Le mandataire exécuteur était donc en présence de deux plans, dont chacun avait du mauvais et du bon. Il était extrêmement difficile pour lui de choisir. Quelle que fût d'ailleurs la solution qu'il adoptât, il ne pouvait pas éviter de faire des mécontents, d'où nécessité pour lui, avant d'agir, de prendre bien garde à son acte, de s'entourer de toutes les garanties possibles et s'assurer que cet acte correspondait à la volonté du plus grand nombre.

Il n'a pas failli à ce devoir. Après de longues et minutieuses enquêtes conduites à travers tout le pays, le Haut-Commissaire, à qui la France a délégué son autorité mandataire, acquit le sentiment que la division en Etats particuliers correspondait aux vœux de la majorité des populations syrienne et libanaise, et, au surplus, que cette division était ce qui convenait le mieux à des hommes chez qui le sentiment national ne passe guère l'horizon de la communauté locale.

Fort de ce sentiment, le Haut-Commissaire répartit donc le pays confié à sa tutelle en quatre Etats, Liban, Alep, Damas, Alaouites, plus un territoire qui n'est autre chose qu'un petit Etat : nous voulons parler du Djebel-Druze (1). Ce que nous

(1) Cette division résulte d'une série d'arrêtés du Haut-Commissaire de France, qui ont été publiés dans le *Bulletin Officiel du Haut-Commissariat*, et dont voici les numéros et les dates :

Pour le Liban, arrêté n° 318 et 336, des 31 août et 1er septembre 1920.

Pour l'Etat d'Alep, arrêtés nos 330, 403 et 987, des 1er septembre, 9 octobre 1920 et 8 août 1921.

Pour l'Etat des Alaouites, arrêtés nos 319 et 337, des 31 août et 1er septembre 1920.

L'Etat de Damas résulta, territorialement, de la division des autres Etats. En restant seul, il était délimité *ipso facto*. Quant au Djebel Druze, son territoire est délimité par son statut constitutif.

venons de dire montre évidemment que ce droit, souverain par excellence, d'appartenir à tel ou tel Etat, a été librement utilisé, sinon mis en œuvre, par les populations.

Il n'en alla pas différemment quand le mandataire, dans l'intérêt même des Etats particuliers, trop exigus pour prétendre séparément à un développement harmonieux et certain, eût jugé opportun de constituer une fédération de ces Etats. Ayant constaté de la répugnance, pour ne pas dire plus, chez les Libanais, à être intégrés dans une fédération des Etats de Syrie (ils appréhendaient la prédominance de l'élément musulman, car eux, comme nul ne l'ignore, sont chrétiens en immense majorité), le Haut-Commissaire, investi du pouvoir mandataire, laissa le Liban en dehors de cette Fédération (1), tandis qu'il donnait aux Alaouites, qui craignaient aussi la Fédération, des garanties spéciales, notamment au point de vue des juridictions.

Voilà donc des actes, des actes d'éminente souveraineté (détermination de la structure de l'Etat). Ils ont été accomplis sans doute par le mandataire, mais après avoir été réclamés par les habitants qui avaient en même temps indiqué la forme de ces actes, leurs modalités et leurs limites. A qui dès lors imputer l'acte de souveraineté ? Est-ce au mandataire ou bien à la communauté d'habitants dont les indications ont été scrupuleusement suivies et respectées. On nous concédera que la réponse est difficile à arrêter. Nous préférons remettre au chapitre suivant, où nous examinerons comment fonctionne le mandat dans un pays pourvu de ses organes politiques, administratifs et judiciaires, l'examen de la façon dont s'exerce la souveraineté au premier sens. Nous y ferons ressortir comment les habitants sont encore, en réalité, souverains dans le sens où cette souveraineté est entendue, « le pouvoir d'édicter des lois et de les faire observer au besoin par con-

(1) En font partie les Etats d'Alep, de Damas et des Alaouites. Le Liban non, non plus que le Djebel Druze, encore trop arriéré pour y être englobé. Voir arrêtés n° 1459 *bis*, du 28 juin 1922 ; n° 1874, du 28 février 1923 ; et 2289, du 23 novembre 1923 (*Bulletin Officiel du Haut-Commissariat*).

trainte ». Auparavant, il nous faut dire un mot de la souveraineté extérieure.

La souveraineté extérieure, qui est proprement le pouvoir pour l'Etat, personne morale, de se conduire librement en présence d'un autre Etat, ou d'une législation étrangère ; de nouer, entretenir ou de rompre des relations internationales sans avoir à en rendre compte à personne, sans avoir à tenir compte d'aucune volonté étrangère à la sienne, la souveraineté entendue en ce sens est du domaine exclusif de la Puissance détentrice d'un mandat A.

Indiquons seulement qu'il eût été impossible de procéder autrement. En présence d'entités politiques qui avaient à s'organiser à l'intérieur, avant de prendre part à la vie internationale, qui ne disposaient pour cela d'aucune ressource matérielle assurée ; à qui même un personnel capable faisait défaut et, au surplus, qui étaient et peut-être n'ont pas cessé d'être l'objet de nombreuses convoitises de la part de l'étranger, c'eût été folie de les lancer sur la mer orageuse et semée d'écueils de la politique étrangère. On ne pouvait donc faire autrement que confier le gouvernail de leur destinée à la Puissance mandataire.

Aux termes mêmes des mandats (article 3 du mandat syrien et 12 du mandat palestinien), sont du ressort exclusif de la Puissance mandataire les relations extérieures du pays placé sous mandat.

Cette disposition eût suffi, à elle seule, à atteindre le but visé. En vertu d'elle, en effet, la Puissance mandataire est l'intermédiaire nécessaire entre le pays dont elle a la charge et tous les Etats étrangers, quelle que soit la nature du rapport qui puisse exister entre eux. Mais les auteurs des mandats ont tenu à y ajouter des précisions.

C'est ainsi qu'il est stipulé dans les deux mandats A, actuellement en vigueur, que ce sera le mandataire qui conclura au nom du pays sous mandat, tous traités ou conventions politiques aussi bien que commerciaux. C'est lui qui adhérera aux Unions internationales, aux mesures adoptées par la Société des Nations pour combatttre les maladies, etc. C'est encore lui

qui conclura des traités d'extradition, suivant le même principe, qu'il traite au nom du pays qu'il représente. Enfin, c'est le mandataire qui délivrera l'exéquatur aux Consuls des Puissances étrangères nommés dans le pays sous mandat, et, à l'étranger qui assumera la protection diplomatique et consulaire des nationaux de ce pays.

Il est d'usage de considérer, en droit, les énumérations comme limitatives. Celles qui sont données par les termes des mandats ne le sont pas cependant : toutes les relations, tous les rapports avec l'étranger non visés par une disposition particulière sont en effet nécessairement dévolus au mandataire en vertu de la disposition générale que nous avons signalée en premier lieu (article 3 du mandat syrien et 12 du mandat palestinien).

Il est encore deux obligations mises par les mandats A à la charge du mandataire, et qui, quoique ne rentrant pas positivement dans les obligations de politique étrangère, doivent cependant être rapprochées de celles-ci.

L'une, que nous nous bornerons à signaler, aux termes de laquelle le mandataire s'est engagé à garantir l'Etat placé sous sa tutelle contre toute perte, temporaire ou définitive, de territoire (article 4 du mandat syrien et 5 du mandat palestinien). L'autre est celle qui a trait à l'organisation de la Justice (article 6 du mandat syrien et 9 du mandat palestinien). Par cette dernière, le mandataire est tenu d'organiser (cela est fait en Syrie) (1) des juridictions jugeant conformément aux lois locales qui sont excellentes et dont seule l'application, au temps des Turcs, laissait à désirer, mais offrant toutes les garanties exigées des tribunaux dans les pays occidentaux, et dont seront justiciables les étrangers qui bénéficiaient, avant la guerre, des immunités de juridiction prévues par les traités de capitulations, et aussi, sauf exception, les nationaux du pays.

Il en est, du reste, des attributs de souveraineté extérieure comme de ceux de souveraineté intérieure ; la politique étran-

(1) Arrêtés nos 2028, 2029 du 7 juillet 1923. *Bulletin Officiel du Haut-Commissariat.*

gère des pays sous mandats n'est remise ès mains du mandataire que d'une façon provisoire, c'est-à-dire qui doit prendre fin à un délai de temps plus ou moins long. En matière extérieure, comme en tout, le mandataire transmettra les attributs qu'il détient à l'heure qu'il est, un à un (1) aux pouvoirs locaux de l'Etat sous mandat, dès qu'il estimera ceux-ci capables de les exercer. Déjà, nous avons vu des représentants de l'autorité locale prendre part à des commissions internationales, chargées de délimiter des frontières. Nous en avons vu aussi prendre part, à titre consultatif, à l'élaboration des Traités de Lausanne et même de Sèvres. Il appartient aux populations elles-mêmes d'avancer ou de retarder l'heure de leur majorité, l'heure où elles seront indépendantes, en matière étrangère comme en matière interne.

Revenant sur ce qui vient d'être dit, pour le résumer et conclure, nous voyons, dans un pays sous mandat A, d'abord une souveraineté extérieure, exercée par le mandataire, mais dont déjà certains attributs sont en train de passer aux mains des autorités locales. Ensuite, nous apercevons des attributs d'éminente souveraineté, qui ont été exercés aussi par le mandataire, mais à la demande des populations locales et suivant les modalités et les formes qu'elles souhaitaient. Nous verrons, également, dans le chapitre suivant, des attributs souverains, de souveraineté interne, s'exerçant par une collaboration étroite des deux autorités, locale et mandataire. Enfin, nous verrons certains éléments souverains exercés librement par les autorités locales, en matière de juridiction répressive notamment. Il en résulte de grandes difficultés à définir le statut du pays, des difficultés qui se sont accrues encore par le fait que ce statut évolue tous les jours, change d'aspect toutes les fois que l'exercice d'un attribut souverain, ou d'une fraction d'attribut souverain est délégué aux autorités locales.

Et nous croyons qu'il est vain de chercher à faire rentrer ce

(1) Noter que ces attributs se décomposent en éléments, en fraction d'attributs, et que c'est morceau par morceau que le mandataire qui les exerce à l'heure qu'il est s'en déchargera sur les autorités locales.

statut dans un autre statut ; de celui d'un pays sous protectorat, par exemple. Comme disait un jour M. Poincaré, parlant de la Syrie à la tribune du Parlement : « Ce n'est pas une colonie, ce n'est pas un protectorat, c'est un mandat. »

Au mandat, à ce moyen d'action politique qu'est essentiellement le mandat, il faut une définition autonome. Nous ne la voyons possible que dans l'énoncé d'un partage des compétences nécessaires à l'accomplissement de la fonction publique. Il y a des compétences reconnues à l'Etat sous mandat ; il y en a d'autres reconnues à la Puissance mandataire. Les unes et les autres doivent s'exercer, en collaboration, dans l'intérêt des populations et dans le sens de l'avènement de l'Etat sous mandat à la pleine indépendance.

Il nous faut rattacher ici une des conséquences de l'érection en Etats des territoires non turcs détachés de l'Empire ottoman : celle qui a ou qui va assigner une nouvelle nationalité à leurs habitants, conformément aux dispositions contenues dans les articles 30 à 36 du Traité de Lausanne.

Sans doute, avant la guerre et les traités qui y ont mis fin, on parlait déjà des Syriens, des Libanais, mais c'était comme on parle de Picards ou de Bourguignons en France ; ils étaient également sujets turcs au point de vue juridique.

A présent, ou plutôt à partir de la mise en vigueur du Traité de Lausanne, les habitants de la Syrie, du Liban et de la Palestine seront nationaux et ressortissants de leur Etat respectif et dans les conditions qui seront déterminées librement par la législation locale de chaque Etat.

Ils auront donc bien acquis une nationalité nouvelle, de quoi il résulte plusieurs conséquences importantes sur lesquelles il est impossible de s'étendre ici.

II

Statut des pays sous mandat B et sous mandat C. — Si le statut des territoires placés sous mandats A peut faire l'objet de défi-

nitions assez exactes pour être admises par tout le monde, il en va autrement du statut des colonies aujourd'hui placées sous un mandat B ou un mandat C.

A quel titre est exactement installé le mandataire dans ces territoires ? Quelles y sont les limites de ses droits et de ses obligations ? Qui possède la souveraineté sur ces colonies ? Voilà autant de questions qui, simples au premier abord, se compliquent dès qu'on s'avise de les creuser quelque peu et auxquelles on éprouve alors de la difficulté à répondre.

La dernière question, notamment, comporte jusqu'à cinq réponses, ce qui est la meilleure preuve qu'il n'en est aucune qui s'impose, qui soit indiscutable. Nous la posons de nouveau. A qui appartient la souveraineté dans les colonies placées sous mandat ? Ceci est important et non seulement au point de vue théorique, car de la réponse découleront, dans un sens ou dans l'autre, des conséquences dont nous trouverons quelques-unes dans les chapitres suivants.

Donc, avant la guerre, ces colonies appartenaient à l'Allemagne. Elles étaient, par conséquent, soumises à la souveraineté allemande.

Nul n'ignore, en effet, que la Puissance coloniale dispose de la souveraineté dans sa colonie. Au point de vue juridique, la colonie est confondue avec le territoire métropolitain, en ce sens que l'autorité publique, en quelques mains qu'elle soit déposée, a exactement les mêmes pouvoirs dans les limites du territoire colonial que dans celles du territoire de la Métropole.

Ce droit, droit de faire ou de ne pas faire, est absolu, sans limites et ne regarde qu'elle-même, sous réserves des obligations posées par la morale et de quelques obligations conventionnelles souscrites à Berlin en 1885 (1), et à Bruxelles en 1890 (1), obligations dépourvues de sanctions et qui, soit dit en passant, n'ont jamais embarrassé beaucoup l'Allemagne.

Dès les premiers mois de la guerre, les colonies allemandes furent occupées par les troupes des Alliés. Il résulta de cette

(1) BASDEVANT, *op. cit.*, tome IV, p. 78 et 128.

occupation le régime prévu par la convention de La Haye de 1897 : l'exercice de la souveraineté est suspendu au bénéfice de l'occupant, la souveraineté nominale continue à appartenir à la Puissance sur qui la colonie a été conquise, en l'espèce à l'Allemagne.

Par l'article 119 du Traité de Versailles, l'Allemagne s'est dessaisie, en faveur des principales Puissances alliées et associées, de tous ses droits et intérêts sur ses possessions d'outre-mer (1). Ce traité, ratifié, fut mis en vigueur le 10 janvier 1920. A partir de cette date, l'Allemagne est évincée juridiquement de ses colonies. Elle n'y a plus aucun droit, souverain ou non souverain. Les intérêts matériels qu'elle y peut posséder sont mis en liquidation au bénéfice des principales Puissances alliées et associées.

Si cet article 119 était le seul qui s'occupât des colonies allemandes, le sort de celles-ci serait réglé d'une façon extrêmement claire : l'ensemble appartiendrait ou aurait appartenu, car elles eussent pu, soit les partager entre elles, soit les rétrocéder à d'autres Puissances, l'ensemble appartiendrait indivisément au bloc formé par les cinq Puissances alliées et associées qui sont, ou plutôt qui étaient la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon et les Etats-Unis.

Mais il coexiste avec l'article 22 du même traité, par lequel sont posés certains principes généraux, applicables aux anciennes colonies allemandes et qui visent à limiter les droits de leurs cessionnaires, à déterminer, si l'on veut, le mode de tenure qui sera pratiqué, dans l'avenir, à l'égard de ces colonies.

De plus, il y a les articles 120 et 257 du Traité de Versailles qui, confirmant les solutions qui peuvent être inférées de l'article 119, semblent infirmer, au contraire, certaines dispositions de l'article 22.

Enfin, il y a la décision prise le 6 mai 1919 par le Conseil des Cinq. Cette décision n'a pas été incorporée au traité, mais si l'on

(1) Article 119 du Traité de Versailles : « L'Allemagne renonce, en faveur des principales puissances alliées et associées, à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer ».

peut soutenir, à la rigueur, qu'elle est *res acta inter alios* à l'égard des tiers, elle est parfaitement valable à l'égard des cinq Puissances cessionnaires des colonies allemandes, attendu qu'elle a été arrêtée précisément par les plénipotentiaires de ces cinq Puissances.

C'est donc dans l'interprétation de ces textes et dans les motifs qui les ont inspirés que doit être cherchée la réponse à la question que nous posions tout à l'heure et qui doit dire quel est le statut actuel des anciennes colonies allemandes.

Or, déjà difficile en soi, cette question a été embrouillée comme à souhait par une partie de ceux qui l'ont traitée. Chacun, ne retenant des textes que les points favorables à une thèse construite plus ou moins *a priori*, a édifié son système : d'où quatre ou cinq réponses différentes.

La première en date a été soutenue par M. Rolin, un auteur belge. On la trouve exposée dans la *Revue de Droit international et de législation comparée*, année 1920. Elle a fait parler d'elle à son heure et a rallié des suffrages. Si l'on s'en rapporte à elle, ce serait le mandataire lui-même qui est souverain dans la colonie sous mandat.

Pour parvenir à cette solution, M. Rolin suit le chemin que voici : Il analyse l'article 119, puis l'article 22 du Traité de Versailles, en comparant ce dernier aux termes des mandats, dont à l'époque il ne pouvait connaître que les projets, et tire, en substance, cette conclusion de son analyse : « En vertu de l'article 119, la souveraineté sur les colonies allemandes passe de l'Empire vaincu aux cinq Puissances. Puis vient l'article 22, qui, complété par la remise effective des colonies, est au fond en droit ce qu'il est en fait, un partage des colonies allemandes. » Les colonies sont donc matériellement entre les mains des Puissances, comme un champ entre les mains de son possesseur.

Quels sont maintenant les droits de ces détenteurs de fait ? Pour le découvrir, M. Rolin prend le paragraphe 6 de l'article 22 qui dispose que les colonies visées par lui ne sauraient être mieux administrées que sous les lois du mandataire, comme partie intégrante de son territoire (disposition qui a été repro-

duite non seulement dans les mandats particuliers de la catégorie C, mais aussi dans ceux de la catégorie B) et il infère de ce paragraphe à peu près ceci :

« Comme la tâche administrative et gouvernementale dévolue au mandataire comporte de pleins pouvoirs en matière législative administrative et judiciaire, c'est-à-dire ces pouvoirs dont l'ensemble constitue la souveraineté, la souveraineté appartient au mandataire, quelles que soient les modalités des mandats. »

M. Rolin, comme on voit, s'est tenu uniquement à ce qui est matériellement apparent dans un mandat. Mais, si assurées que soient ses conclusions, il ne nous paraît pas possible d'y souscrire.

M. Rolin ne parvient d'ailleurs à cette solution — et il l'avoue lui-même — qu'en faisant abstraction de certains faits. Ainsi, par exemple, en négligeant les obligations auxquelles se trouve soumis le mandataire, qui sont pourtant des atteintes graves à sa souveraineté. C'est-à-dire que M. Rolin ne passe pas positivement sous silence ces obligations. Mais il ne veut voir en elles que des servitudes qui ne détruisent pas plus la souveraineté du mandataire qu'une servitude foncière ne détruit le droit de propriété du possesseur d'un fonds servant.

D'autre part, encore, il méconnaît les sens de la décision du 6 mai 1919. Les colonies allemandes n'ont pas été, comme il le déclare, partagées ce jour-là entre les futurs mandataires, ce sont les mandats sur ces colonies qui ont été attribués (1), en sorte que le régime qui leur reste applicable est celui qui est défini par l'article 22, dont M. Rolin semble avoir méconnu la portée et dont la décision du 6 mai, en tout cas constitue simplement la première application.

Aussi bien, si la thèse de M. Rolin était admise, il s'ensuivrait cette conséquence paradoxale qu'une Puissance ayant reçu une colonie, c'est-à-dire un territoire qui juridiquement fait partie de son propre territoire, exercerait la souveraineté par délégation, serait souverain, en vertu d'un mandat et au nom d'une autre personne morale, sur un territoire qui serait le sien !

(1) Voir copie de la décision, page 37.

Telle est la contradiction à laquelle a été conduit M. Rolin, pour n'avoir pas voulu voir d'abord que souverain est contradictoire avec mandataire. Le fait a été mis en lumière, devant la Commission même des mandats à Genève, par M. van Rees (1).

Une réponse différente a été cependant fournie à la même question. Un système, qui est à l'opposé du système de M. Rolin, a été construit ; notamment par les Allemands (2) et suivant lequel la souveraineté, dans les anciennes colonies de l'Allemagne, appartient à la Société des Nations, qui en délègue l'exercice à l'un de ses membres.

Les Allemands ont inféré cette théorie uniquement de la disposition de l'article 22 qui prévoit que le mandataire, à qu sera confié la gestion d'une de ses colonies, exercera son mandat, en qualité de mandataire et au nom de la Société des Nations. Puisque la réalité des pouvoirs souverains, disent-ils en substance, appartient au mandataire, c'est bien lui qui exerce la souveraineté, mais attendu qu'il l'exerce au nom de la Société des Nations mandante, à qui, au surplus, il est obligé de rendre compte, c'est en réalité la Société des Nations qui est souveraine.

Inutile d'ajouter que cette thèse est construite en faisant abstraction des éléments les plus importants de la question. L'article 119 n'a pas transféré les colonies de l'Allemagne à la Société des Nations, mais bien aux principales Puissances alliées. D'autre part, la Société des Nations n'a pas été créée pour être dotée des attributs de la souveraineté. Pour être souverain, disait un jugement récent de la Cour Suprême de Justice de Cap-Town (Union Sud-Africaine britannique), il faut un territoire et aussi des sujets, des nationaux comme on dit plus volontiers aujourd'hui. Or, la Société des Nations n'a ni territoire, ni sujets. Elle n'a pas non plus d'organes susceptibles d'exercer les attributs de la souveraineté. Enfin, on ne voit

(1) Annexes aux procès-verbaux de la Commission permanente des mandats, session de 1923. Documents A. 19. Annexe.

(2) Voir SCHUCKING et WEHBERG, *Die Satzung des Völkerbundes*, ouvrage analysé dans un mémoire présenté à la Commission Permanente des Mandats par M. van Rees.

nulle part, dans les débats auxquels sa création a donné lieu, que quelqu'un eût jamais pensé à en faire un super-Etat souverain. Pour déléguer sa souveraineté, il faudrait d'abord qu'elle eût été souveraine !

Il y a encore d'autres objections à adresser à la thèse allemande, mais celle-là suffit à la condamner. La vérité est que les Allemands n'ont pas tant cherché à édifier une construction juridique qu'à poser des jalons dans l'espoir de récupérer, ultérieurement, tout ou partie de leurs colonies, à titre de mandataires sur ces colonies.

Avant de passer à l'examen des thèses plus solidement construites, dont il faudra faire une analyse critique minutieuse et serrée, il ne nous semble pas indifférent de dire un mot d'une thèse aussi différente de celles que nous venons de voir, que de celles à l'examen desquelles nous allons passer.

En 1830, après la Révolution de juillet, la Chambre vota une Charte que le roi Louis-Philippe approuva et qui était la Constitution de la France. Or, la révision éventuelle de la Charte posa tout de suite une question embarrassante. Il était évident qu'elle n'aurait su être modifiée par une loi ordinaire et, d'autre part, elle ne prévoyait pas, ainsi que font, en général, les constitutions, par quelle autorité et suivant quelles formes elle pourrait être modifiée. Il parut donc qu'il n'y avait nulle autorité supérieure à la Charte, c'est-à-dire capable de changer l'ordre de choses établi, la Charte devait rester, toujours identique et immuable, au-dessus des volontés et des pouvoirs, de quoi certains auteurs inféraient qu'il n'y avait plus de souveraineté (1).

Il est difficile de se ranger à ce point de vue, car il est évident que s'il y a eu une autorité capable de faire une Constitution, cette autorité est par là même capable de la modifier. A supposer que la dite autorité eût spontanément renoncé à cette faculté, il s'agirait alors d'une déclaration d'abstention, qui, toujours révocable d'ailleurs, est en soi un acte de souveraineté, impliquant l'existence et le continuité d'un pouvoir

(1) Voir de Tocqueville, *La démocratie en Amérique*. Voir aussi les Mémoires de Guizot.

souverain, et on doit ajouter que ce précédent historique ne s'applique en aucune façon aux mandats. Les termes des mandats sont si peu frappés d'immutabilité que chacun de ces mandats contient une disposition prévoyant qu'il peut être modifié et réglant, au moins en partie, la procédure de cette modification. D'autre part, l'article 22 lui-même peut être modifié, comme tout le reste du Pacte, conformément à la procédure fixée par l'article 26 et dernier du dit Pacte.

Les thèses précédentes étant résolûment écartées, nous allons voir à présent deux thèses qui, quoi que l'on puisse penser d'elle *a posteriori*, ont le mérite de serrer de beaucoup plus près la réalité. L'une s'appuie principalement sur l'article 22 du Pacte et sur l'œuvre entière de la Conférence ; l'autre s'appuie sur l'article 119 du Traité de Versailles considéré dans sa lettre. C'est de celle-ci que nous allons parler d'abord.

Serait donc souverain sur les colonies allemandes, le bloc formé par les principales Puissances alliées et associées, en faveur de qui l'Allemagne s'est dessaisie de l'ensemble de ses colonies par l'article 119 du Traité de Versailles. Par cet article, en effet, qui a le mérite d'être extrêmement clair, ont été transférés à ces Puissances tous les droits et titres que l'Allemagne détenait sur ses territoires coloniaux ; tous ses droits, c'est-à-dire y compris ses droits de souveraineté. Et nul autre accord ou convention n'étant intervenu à l'effet de rétrocéder, à qui que ce soit, ces droits, les principales Puissances alliées les ont donc conservés par devers elles : partant, qu'on le veuille ou non, elles sont souveraines.

Mais, dira-ton, que devient le système des mandats dans cette théorie ? Le système des mandats, appuyé sur l'article 22, se ramène à un simple procédé de gestion, procédé que les principales Puissances alliées et associées s'étaient engagées, entre elles et à l'égard de tous les signataires du Traité de Versailles, à pratiquer à l'égard de ces colonies.

Et en effet, si nous prenons les actes qui se sont succédés à propos des colonies allemandes, nous n'en voyons aucun qui soit un acte de disposition, un acte par lequel les principales

Puissances alliées auraient aliéné la souveraineté acquise sur ces colonies.

Il y a eu d'abord la décision du 6 mai 1919. Cette décision, qui n'avait au surplus à cette date qu'une valeur indicative, a été une attribution de mandats, non de territoires, un arrangement pris, conformément à leurs droits, entre les principales Puissances alliées et associées, et qui devait devenir efficient une fois le traité avec l'Allemagne signé et mis en vigueur. Quant à l'article 22, il reste ce qu'il a été, un engagement de gérer les dites colonies suivant certains principes généraux d'ordre sentimental et d'ordre économique. Mais ni l'article 22 ni l'attribution des mandats, le 6 mai 1919, ni même leur adoption par le Conseil de la Société des Nations n'ont fait disparaître les droits de souveraineté transférés par l'article 119 de l'Allemagne au bloc formé par les principales Puissances alliées et associées.

Il est possible d'étayer de plusieurs arguments ce point de vue. L'attribution des mandats en est un : si les principales Puissances n'avaient pas eu la souveraineté, elles n'auraient pu désigner certaines d'entre elles pour exercer des mandats. Elles n'eussent pu, surtout valablement, conférer un de ces mandats à la Belgique qui n'était pas au nombre des principales Puissances.

Au surplus, ne sont-ce pas les principales Puissances alliées — l'Amérique s'étant retirée du groupe — qui ont arrêté, de concert entre elles, les termes des mandats particuliers ? Puis qui, d'accord avec les Etats-Unis, rentrés dans le groupe et pour tenir compte des vues de ceux-ci, les ont modifiés avant de les soumettre au Conseil de la Société des Nations, le Conseil n'ayant, lui, que le droit d'adopter ces mandats tels que arrêtés ou acceptés par les grandes Puissances ?

Au surplus encore, ce droit d'introduire des modifications dans les termes des mandats — qui est essentiellement le droit de changer l'ordre de choses établi — n'appartient-il pas aux mêmes Puissances qui ont déjà établi elles-mêmes l'ordre de choses existant ? Elles auraient, à la vérité, à faire homologuer ces modifications par le Conseil de la Société des Nations ;

mais le Conseil n'aura pas plus de droits à l'égard des modifications qu'il en eut à l'égard des mandats originaux.

Ceci n'est pas dit expressément par l'article inséré dans chacun des mandats à cette intention, mais cela se présume à l'exception de toute autre solution. La présomption est encore renforcée par certaine disposition des accords conclus entre les Etats-Unis et différents mandataires, disposition qui prévoit que les changements éventuels aux mandats, visés par les dits accords, n'entreront en vigueur qu'après l'agrément des Etats-Unis. Par cette disposition, les Etats-Unis sont donc réintroduits dans le nombre des Puissances dont l'assentiment est requis pour la validité des changements à apporter éventuellement au contenu des mandats.

Ainsi, ce sont bien les principales Puissances alliées et associées qui sont souveraines sur les ex-colonies allemandes. Elles le sont parce que, seules, elles ont le droit de « changer l'ordre de choses établi » et aussi, parce qu'elles ne se sont jamais dessaisies de la souveraineté acquise par l'article 119 du traité.

Il semble que cette dernière thèse soit d'une solidité décisive. Cependant, elle n'est pas sans prêter le flanc à la critique. Elle n'est si solide, d'ailleurs, que parce qu'elle est construite, abstraction faite d'un certain nombre d'éléments qui l'infirment gravement, c'est-à-dire, en définitive, qu'elle est moins solide qu'elle ne paraît. Aussi bien, elle est en contradiction avec toute l'œuvre de la Conférence de la Paix, comme nous le montrerons tout à l'heure.

Mais indiquons déjà les éléments qui l'infirment.

D'abord, si les principales Puissances ont bien le droit d'élaborer entre elles le contenu des mandats et ont aussi celui de les modifier, dans les mêmes conditions, elles n'étaient et ne sont pas libres d'arrêter ces mandats à leur guise. Elles sont liées, au contraire, par les dispositions impératives de l'article 22. Elles ont, autour d'elles, un cadre dont elles ne sauraient sortir : or, ces limites données à leur droit sont une atteinte très grave à leur prétendue souveraineté qui, par définition, ne devrait pas souffrir de limitation.

Mais cette limitation n'est pas la seule. L'accord réalisé entre les cinq grandes Puissances sur les termes d'un mandat, ou sur les modifications à introduire dans ce mandat ne suffit pas, à lui seul, à donner vigueur à ce mandat ou à ces modifications, il faut encore que la décision prise soit homologuée par le Conseil de la Société des Nations. Si réduits que l'on veuille supposer les pouvoirs du Conseil en ce qui concerne les mandats, les grandes Puissances ne sauraient se passer de son approbation, à moins d'une mesure révolutionnaire qui serait la négation même du droit.

Voilà qui réduit singulièrement la souveraineté du bloc formé par les principales Puissances. On se voit donc forcé de dire, ou bien que la souveraineté dans les colonies sous mandat appartient à ces cinq Puissances augmentées du Conseil de la Société des Nations (et encore subsistent les principes généraux posés par l'article 22, qui ne peuvent être transgressés), ou bien que les principales Puissances ne sont pas souveraines, puisqu'elles sont astreintes à l'observation d'un certain nombre de règles impératives et qu'elles n'ont pas le droit de changer l'ordre de choses établi, droit qui est l'attribut éminent, par excellence, de la souveraineté, celui qui résume et contient tous les autres.

Dans le fond, cette thèse, si on la voulait pousser dans toutes ses conséquences, se ramènerait à la thèse suivant laquelle il n'y a pas de souveraineté, mais seulement des compétences distribuées inégalement entre plusieurs personnes morales publiques sur les colonies faisant l'objet d'un mandat.

Or, nous avons déjà montré que cette thèse ne saurait être admise : elle est contraire à la logique qui exige une souveraineté partout où des hommes vivent en société, si rudimentaire que soit cette société, comme elle est contraire aux faits révélés par l'observation courante.

Nous exposerons maintenant le système suivant lequel la souveraineté, dans chacune des anciennes colonies allemandes, appartient à la colonie elle-même, ou, plus exactement, à la communauté d'habitants qui peuple cette colonie.

Ce système se fonde principalement sur l'article 22 du Pacte et sur les applications qui en ont été faites. « Les principes suivants, dispose l'article 22, s'appliquent aux territoires et colonies qui ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment. » Mais cet article ne dit pas sous quelle souveraineté ces territoires ou colonies sont passés. Tout son contenu, d'ailleurs, infirme la solution tirée de l'article 119. On pourrait objecter que c'est, au contraire, l'article 119 qui infirme les solutions tirées de l'article 22. Mais cette objection ne porterait pas, car tout le système mandataire, tel qu'il fonctionne aujourd'hui, est construit sur l'article 22 et non sur l'article 119, de sorte que l'article 22 n'est aucunement infirmé par l'article 119.

Aussi bien, s'il a posé les bases d'un nouveau droit colonial, que l'on veuille se souvenir que cet article 22 exprime aussi une solution tirée du « principe des nationalités », du « droit des peuples à disposer d'eux-mêmes », que la Conférence a appliqué à *tous* les problèmes politiques soumis à sa juridiction.

Pour ce qui est spécialement de l'application de ce principe aux colonies allemandes, nous avons rappelé, plus haut, qu'il y avait, dans le sein même de la Conférence, deux partis en présence : l'un qui voulait les annexer et l'autre qui ne voulait pas ; que la discussion destinée à concilier ces deux points de vue inconciliables dura six jours et que c'est le premier parti, celui de l'annexion, qui se rallia au point de vue du second, celui de la non-annexion.

L'accord, qui se fit le 30 janvier 1919, marque donc deux points : Premièrement, les colonies allemandes seront soustraites à la souveraineté de l'Allemagne ; deuxièmement, elles ne seront pas annexées, partant, elles ne seront pas placées sous une autre souveraineté.

Est-ce à dire que la souveraineté nécessaire soit détruite ? Nullement, mais elle ne saurait résider que dans la colonie elle-même.

Seulement, comme les bénéficiaires de cette libéralité, les indigènes de la colonie n'auraient su qu'en faire, il fallut trouver

un moyen de ne pas laisser tomber cette souveraineté, mais, au contraire, de la confier à quelqu'un qui s'en servît, dans l'intérêt des habitants de la colonie, comme ceux-ci s'en serviraient s'ils en étaient matériellement capables : ce quelqu'un fut trouvé par le moyen des mandats.

Que l'on analyse de nouveau l'article 22, en se plaçant sur un autre plan. Premier point : la souveraineté est remise à la communauté d'habitants qui peuple la colonie, et à qui elle revient naturellement, en vertu d'un droit transcendant. Deuxième point : les possesseurs de cette souveraineté étant aussi inaptes qu'on puisse l'imaginer, à faire usage des droits et des pouvoirs dans lesquels s'analyse la souveraineté, on charge quelqu'un d'en faire usage à leur place, et d'en faire usage dans leur intérêt, à eux. Pour tenir ce rôle, il fallait quelqu'un qui offrit toutes garanties : la Société des Nations, surpersonne morale, parût offrir toutes les garanties requises : il lui est donc donné l'exercice de la souveraineté sur les colonies allemandes. Troisième point : comme la Société des Nations n'aura aucun organe capable d'assumer matériellement l'exercice de cette souveraineté, comme, même, elle ne saurait être souveraine, cet exercice sera dévolu, au nom de la Société, à une Puissance organisée et capable de l'exercer. Mais il est entendu et stipulé qu'elle l'exercera au nom de la Société, et aux lieu et place de la colonie, dans l'intérêt des habitants de cette colonie et non pas dans son intérêt particulier. Et pour que la Puissance dépositaire des pouvoirs souverains, et autres, ne soit pas portée à abuser de sa situation, il est déclaré solennellement, outre qu'elle les exercera au nom de la Société des Nations et en qualité de mandataire de celle-ci, qu'elle restera soumise à son contrôle tant que durera le mandat.

L'analyse à laquelle nous venons de procéder est purement logique. Elle décompose un fait en éléments qui ne peuvent être distingués dans la réalité. Et la réalité, c'est que la souveraineté, retirée à l'Allemagne et non transmise à une autre Puissance, serait demeurée dans la colonie elle-même.

Après cette première décision de principe — qui s'exprima

dans l'article 22 du Pacte — fut prise la décision du 6 mai 1919 : les mandataires étaient choisis et les colonies qu'ils auraient à prendre en charge assignées à chacun d'eux ; il n'y a qu'à relire cette dernière décision pour se rendre compte qu'il s'agit d'une attribution de mandats, non d'un partage des colonies allemandes, comme certains l'ont prétendu.

Ensuite, vinrent l'élaboration des termes de ces mandats et leur adoption par le Conseil de la Société des Nations. Ces différents actes sont des développements de l'article 22, des principes posés par lui, et non des développements de l'article 119.

Quant à cet article 119 lui-même, s'il semble contredire certains points de ce raisonnement, il ne les contredit pas dans la réalité. Car il a surtout répondu à un besoin pratique, non à un besoin juridique.

Il convenait d'abord de trancher radicalement le lien qui rattachait ses colonies à l'Allemagne, sans qu'aucune ambiguïté n'en pût résulter, ni aucun espoir pour la cédante, comme elle n'eût pas manqué d'en entretenir si ses colonies avaient été transférées à la Société des Nations, ou même déclarées indépendantes sous la garantie d'un mandat comme il fût fait à Sèvres, au sujet des territoires non turcs de l'Empire ottoman. Il fallait aussi que ces colonies fussent transférées à des Puissances dont le passé, la politique générale, sans compter l'autorité qu'elles avaient tirée de la conduite de la guerre, fussent garants du sort réservé à ces colonies par l'article 22. Peut-être encore y avait-il une autre raison de procéder ainsi : une raison sur laquelle nous ne pouvons nous étendre ici. Que l'on veuille bien remarquer, d'ailleurs, que dans les articles du Traité de Versailles qui suivent l'article 119 (article 120 à 127), il est parlé de la Puissance qui *exercera l'autorité* sur ces colonies et non des principales Puissances à qui elles sont transférées.

Voilà la solution à laquelle on arrive par la voie du raisonnement et par l'interprétation des textes relatifs aux mandats B et C. Voici maintenant des constatations tirées de la pratique suivie dans l'administration des colonies placées sous un de ces mandats : ces observations semblent confirmer la solution rai-

sonnée, celle qui voit la souveraineté virtuelle éminente résider dans la colonie elle-même et la souveraineté actuelle exercée, au nom et sous le contrôle de la Société des Nations et dans l'intérêt de la colonie, par une Puissance mandataire.

La plupart de ces colonies ont reçu l'autonomie financière et budgétaire. Il semble qu'elles puissent ester en justice. La législation qui leur est appliquée doit leur être strictement personnelle. (Il n'est pas contraire à cette dernière règle d'adapter à elles une législation déjà appliquée dans un territoire voisin. Si cette législation a fait ses preuves ici, il y a des chances pour qu'elle les fasse là où se trouvent sensiblement les mêmes mœurs et le même degré de développement matériel et moral.) Enfin, ces colonies doivent avoir des échelles de tarifs douaniers particuliers.

Voilà autant de caractéristiques qui établissent, apparemment, que le territoire placé sous un mandat B ou C ne saurait, à aucun degré, être confondu avec le territoire de la Puissance mandataire — qu'il a, au contraire, son individualité marquée, qu'il forme une entité internationale distincte des autres et que la conduite de ses affaires, sa souveraineté, doivent conséquemment être distinguées aussi de celles des autres.

On pourra objecter que ce n'est pas sur ce point que porte la difficulté, qu'il y a bien, dans chacun des territoires, une conduite des affaires distincte, une souveraineté distincte, mais que souveraineté et conduite des affaires sont le fait d'une Puissance étrangère, qui, par conséquent, est souveraine. A cette objection il peut être répondu, en répétant ce qui a été dit tout à l'heure, à savoir que le mandataire agit, non en son nom, ni même librement à sa guise, mais au nom de la Société des Nations, dans l'intérêt du pays sous mandat et au surplus dans des sens déterminés par son mandat : il est, si l'on veut, le substitut du souverain ; il n'est pas ce souverain.

Que l'on veuille bien se souvenir aussi que l'article 22 compare le rapport existant entre mandataire et pays sous mandat à une tutelle. Ce mot de tutelle ne saurait être utilisé efficacement dans une explication, avons-nous déjà dit, mais il

a le mérite de fournir une comparaison extrêmement claire. Il montre que les droits et intérêts, souverains ou autres, des habitants protégés sous un mandat sont la propriété de ces habitants et que le mandataire, lui, a à les faire valoir exactement comme un tuteur fait valoir les droits et les biens d'un mineur — comme ces habitants les feraient valoir eux-mêmes s'ils en étaient matériellement capables — dans leur intérêt, à eux. Ce point de vue, il convient de le noter, confirmerait que la Société des Nations, dans l'institution des mandats, est plus une autorité de contrôle qu'un mandant véritable.

III

Nationalité des habitants des territoires sous mandat B ou C. — La décision par laquelle le Conseil de la Société des Nations a défini la nationalité de ses habitants fortifierait encore le système suivant lequel le pays sous mandat forme une individualité internationale distincte. Cette petite personnalité des pays sous mandat eût impliqué une nationalité particulière pour leurs habitants. Le Conseil de la Société des Nations leur a assigné, par un texte certain, cette nationalité : les habitants des anciennes colonies allemandes sont aujourd'hui Togolais, Camerounais, etc., c'est-à-dire ressortissants de leurs pays originaire et protégés par le pays mandataire (1), de quoi il résulte plusieurs conséquences.

C'est pourquoi la théorie de la souveraineté exposée en der-

(1) Cette question était des plus délicates à résoudre. Dès sa première session, en 1921, la Commission permanente des Mandats ayant remarqué, en prenant connaissance du rapport sur le mandat du Sud-Ouest africain, présenté par le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine, que cette question réclamait une solution urgente, en saisit le Conseil de la Société des Nations.

Celui-ci décida d'inviter la Commission permanente à constituer une sous-Commission qui prendrait toutes informations possibles sur la question. La dite sous-Commission se rendit en effet à Paris, Londres et Bruxelles, où elle s'entretint avec les représentants des Puissances mandataires. Le 12 mai 1922, le rapport de cette sous-Commission était remis au Conseil.

De ces travaux, il résultait que tout le monde était d'avis qu'il convenait d'assigner aux indigènes un statut qui les distinguât sans ambiguïté des nationaux de la Puissance mandataire. Mais cette difficulté n'était pas la seule. Le

nier lieu est si tentante. Elle soulève aussi quelques difficultés, mais ces difficultés semblent moins graves que celles qui sont soulevées par les autres. Elle habille plus exactement les faits, tout en s'adaptant mieux, plus étroitement, aux textes et aux intentions des créateurs du système.

Si on lui adresse des objections, par exemple, que seul est souverain celui qui exerce réellement les attributs de la souveraineté, ou bien celui qui peut changer l'ordre de choses établi, que l'on prenne garde que ce sont des objections qui appellent elles-mêmes des objections : d'où un cercle dont on ne saurait sortir.

Mieux vaut donc s'en tenir à ce qui est. Or, ce qui est, c'est que les mandats sont une institution nouvelle trop en dehors de ce que nous connaissions jusque-là pour que cette institution soit définie à l'aide de notions empruntées à ce qui était préalablement. Et, en somme, cette dernière théorie se ramènerait, comme dans le cas des mandats A, à la distinction, bien connue des civilistes, entre la jouissance et l'exercice d'un droit.

Conseil éprouvait encore de la difficulté à trouver, pour ces indigènes, une appellation marquant à la fois leur nationalité, et le lien juridique existant, du fait du mandat, entre eux et la puissance mandataire. Le premier point fut tranché par le Conseil de la Société des Nations le 23 avril 1923. Voici le texte de la résolution adoptée d'après le *Journal Officiel de la Société des Nations* de mai 1923 :

« Le Conseil de la Société des Nations adopte la résolution suivante :

1. — Le statut des habitants indigènes d'un territoire sous mandat est distinct de celui des nationaux de la Puissance mandataire et ne saurait être assimilé à ce statut par aucune mesure de portée générale.

2. — Les habitants indigènes d'un territoire sous mandat n'acquièrent pas la nationalité de la Puissance mandataire par suite de la protection dont ils bénéficient.

3. — Il n'est pas contraire aux principes posés ci-dessus, sous 1 et 2, que les habitants d'un territoire sous mandat puissent, par un acte individuel de leur volonté, obtenir par naturalisation, la nationalité de la Puissance mandataire, conformément aux mesures qu'il serait loisible aux Puissances mandataires d'édicter à ce sujet dans leur législation.

4. — Il est à désirer que les habitants indigènes qui bénéficient de la protection d'une Puissance mandataire soient désignés, en ce qui concerne chaque mandat, par telle dénomination qui précisera clairement leur statut sous le régime du mandat.

Le second point, celui qui est visé dans le paragraphe précédent, fut résolu plus tard : on décida que les indigènes seraient appelés : « indigènes du... administrés sous mandat X... »

Les habitants protégés par un mandat auraient la jouissance de leurs droits politiques et souverains, tandis que l'exercice de ces droits est délégué à un mandataire. Il convient, d'ailleurs, d'invoquer cette comparaison avec toutes sortes de réserves.

CHAPITRE III

Exercices politique et administratif des mandats ou rapports entre le mandataire et les populations sous mandats

Cette situation respective, de même que les rapports qui en découlent, varie suivant la catégorie dans laquelle se range le mandat que l'on a en vue. C'est pourquoi il est indispensable de prendre séparément chacune des catégories de mandats pour en faire une étude particulière.

I

Mandats A. — En présence des trois pays soumis, ou qui auraient dû être soumis au régime d'un de ces mandats, on est encore forcé de faire une discrimination. Deux sur les trois, en effet, sont sortis l'un de la voie et l'autre de la règle. Ce dernier est celui qui s'étend à la Palestine, le premier celui sous lequel aurait été placée la Mésopotamie.

La Mésopotamie paraît aujourd'hui complètement en dehors de la voie mandataire. En outre, ses frontières ne sont pas encore déterminées, le sort du vilayet de Mossoul ayant été réservé par la Conférence de Lausanne. Elle présente l'aspect d'une monarchie parlementaire, plus ou moins officiellement sous la protection de la Grande-Bretagne, car il convient de signaler que les traités conclus entre elle et la Grande-Bretagne et qui définissent son statut, évitent soigneusement de prononcer ce mot de protectorat (1). Il en résulte un régime assez incer-

(1) Les lire à l'annexe.

tain, sur lequel nous manquons de renseignements précis. Le Conseil de la Société des Nations lui-même, malgré des demandes réitérées, n'avait pas encore réussi, au commencement de 1924, à obtenir le rapport qui le renseignerait et que la Grande-Bretagne n'est pas dispensée, nonobstant une évolution qui est son fait en grande partie, de lui fournir. Ce rapport vient, toutefois, de lui être adressé. Mais il contient beaucoup de lacunes sur la façon dont coexistent les deux pouvoirs, local et mandataire.

Quant à la Palestine, c'est pour d'autres raisons que sa vie nationale est sortie de la règle tracée par le mandat : les Anglais ne sont pas encore parvenus à y organiser leur mandat, d'où il suit que le pays est administré directement par le mandataire, sans collaboration effective des populations locales.

Les Anglais se sont cependant efforcés d'établir un régime conforme à leurs obligations. Mais, pour avoir d'abord fait la part trop belle aux populations juives, ils ont soulevé la méfiance des populations arabes, qui ont, dès lors, refusé de collaborer avec eux.

La première tentative faite par les Anglais pour organiser le pays consista dans la création d'un « Conseil législatif », où les Arabes devaient être représentés par dix membres élus entre eux. Mais ceux-ci, ayant pensé qu'il s'agissait d'un piège destiné à les subordonner à l'Agence Juive instituée en conformité de l'article 4 du mandat, refusèrent d'élire ces dix députés.

Ayant abandonné ce projet mort-né de Conseil législatif, la Puissance mandataire prévit un « Conseil consultatif » où les Arabes devaient être effectivement représentés. Mais, pour les mêmes raisons que précédemment, ceux-ci refusèrent d'occuper les sièges qui leur étaient réservés.

Les Anglais, se rendant compte alors que ce qui offusquait les Arabes était l'Agence Juive, eurent la pensée de créer une « Agence Arabe » dotée des mêmes attributs que l'Agence Juive. Mais les Arabes se dérobèrent une troisième fois, si bien qu'en désespoir de cause, les Anglais ont eu recours à l'Administra-

tion directe (1). Ajoutons qu'ils s'efforcent d'administrer le pays en tenant compte des principes généraux inclus dans la notion du mandat (2).

C'est donc le seul mandat A français qui doit être considéré si l'on veut se rendre compte de la façon dont s'exécute un mandat A, pour ainsi dire, à l'état pur. En Syrie, et en Syrie seulement, nous verrons le mandataire exactement à l'œuvre et comment fonctionne harmonieusement cet organisme délicat et complexe qui résulte de la conjugaison des pouvoirs local et mandataire. Au surplus, le tableau que nous nous efforcerons d'en tracer confirmera ce que nous disions dans le chapitre précédent, à savoir que l'exercice de la souveraineté, à l'intérieur, est bien plus le fait des populations que celui du mandataire.

Donc, l'ensemble du territoire placé sous le mandat de la France a été réparti, conformément aux volontés des habitants, en Etats particuliers.

Ces Etats sont le Grand Liban (qui toujours, à raison des volontés des habitants, fait presque l'objet d'un mandat spécial), puis les trois Etats syriens d'Alep, de Damas et des Alaouïtes, et enfin le Djebel Druze ou Hauran (3).

D'autre part, le sandjak d'Alexandrette, démembrement administratif de l'Etat d'Alep, a reçu, pour différentes raisons, parmi lesquelles la présence d'une assez nombreuse population de race turque, un statut particulier, avec des droits et des garanties spéciaux (2).

(1) Ce que l'on est bien forcé d'appeler les échecs du Gouvernement anglais est consigné dans le dernier livre Blanc sur les Affaires de Palestine (White Paper cmd 1989-november 1923). Voir aussi le *Daily Telegraph* du 14 novembre 1913, qui analyse ce livre Blanc et en donne de larges extraits. Voir encore le *Temps*, éditorial, du 12 janvier 1924.

Entre temps, les Arabes ont fait connaître leurs vues et formulé leurs désidérata. Le Comité exécutif arabe, en adressant au Haut-Commissaire britannique une réponse écrite à l'invitation de constituer l'Agence Arabe, marque sa crainte d'être subordonné aux Juifs dans la conduite des affaires du pays. Lire cette réponse dans la *Correspondance d'Orient*, de janvier 1924.

(2) Les Anglais n'ont tenté d'organiser le mandat qu'en dehors de la Transjordanie. Cette province, qui, en vertu de l'article 25 du mandat, pouvait recevoir provisoirement un statut spécial, est encore inorganisée sous l'autorité de l'Emir Abdullah, fils d'Hussein et frère de Fayçal.

(3) Voir arrêté nº 987, du 8 août 1921 du Haut-Commissaire.

Chacun de ces Etats est subdivisé au point de vue administratif et territorial et a son organisation particulière. Cette organisation a été reproduite, pour les Etats syriens, de la Constitution ottomane de 1908 (1). Pour le Liban, c'est son statut de 1864 qui a été remis en vigueur (2). Ils sont divisés en sandjaks, divisés eux-mêmes en cazas, lesquels se subdivisent, à leur tour, en nahiés. En outre, quelques villes ont un statut spécial : on les nomme des municipalités.

A la tête de l'Etat, est placé un Gouverneur local, qui est à la fois le Chef du pouvoir exécutif et de l'autorité administrative.

Ses attributions sont nombreuses, importantes et variées. Nous ne pouvons en indiquer ici que quelques-unes. Il publie les lois et en assure l'exécution ; il surveille le fonctionnement des services publics, il assure une administration et la justice égales pour tous, etc. Tous les services administratifs du territoire sont placés sous sa haute surveillance. Il nomme à tous les emplois publics, sous réserve de l'approbation du représentant de la Puissance mandataire. En un mot, il a toutes les prérogatives d'un chef d'Etat, plus celles d'un premier ministre.

Sous ses ordres immédiats, se trouvent de hauts fonctionnaires, nommés par lui, dans les conditions que nous venons de dire. Ce sont les directeurs, au nombre de six. Chacun de ces directeurs est placé à la tête d'un des services généraux de l'Etat : (Intérieur et Police, à quoi sont rattachés l'Instruction publique et l'Hygiène ; Finances ; Justice et Wakfs ; Travaux publics ; Services économiques, qui comprennent l'Agriculture, le Commerce et l'Industrie ; Gendarmerie et Milices). En somme, ce corps des directeurs constitue un vrai petit ministère.

A la tête du sandjak, est placé un Mutessarif, nommé par le Gouverneur. Ce fonctionnaire doit veiller, dans sa circonscription, à la stricte exécution des lois et des règlements, à la ren-

(1) YOUNG, *Corps de droit ottoman.*

(2) BASDEVANT, *op. cit.*, tome III, page 733.

trée des impôts et au bon fonctionnnement des services publics. Il est assisté de fonctionnaires qui sont, au degré inférieur, ce que sont les directeurs auprès du chef de l'Etat et qui ont le rang de chefs de service. Ces fonctionnaires sont responsables devant lui, comme il est lui-même responsable devant le Gouverneur.

Le caza est administré par un caïmakam, nommé par le Gouverneur sur la proposition du Mutessarif et sur qui celui-ci se décharge d'une partie de ses attributions exécutives et administratives. Les mesures d'autorité que peut être conduit à prendre le caïmakam ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées par le Mutessarif : c'est donc, en somme, un agent d'exécution plus qu'un agent d'autorité, au contraire du Mutessarif et du Gouverneur.

N'est enfin qu'un simple agent d'exécution, le Mudir, nommé dans chaque nahié par le Mutessarif, sur la proposition du caïmakam et responsable devant lui.

En somme, il y a là une hiérarchie administrative rappelant l'administration française, sur laquelle avait été calquée peu ou prou l'organisation ottomane de 1908 : ministre de l'intérieur (ici à la fois chef d'Etat et premier ministre), préfets, sous-préfets et maires.

A côté de cette hiérarchie de fonctionnaires, en qui réside le pouvoir exécutif et l'autorité administrative, se trouve le pouvoir législatif, récemment organisé, et avec plein succès, suivant le principe exposé pour la première fois par Montesquieu.

Ce pouvoir s'exerce, dans chaque Etat, par une Assemblée élue au suffrage universel à deux degrés, dans laquelle est assurée une représentation équitable de toutes les confessions religieuses, et aussi des minorités ethniques, et qui est appelée « le Conseil représentatif ».

Le Conseil représentatif a des attributions étendues en matière budgétaire, fiscale, législative et administrative. Le Gouverneur de l'Etat est l'agent exécutif des décisions votées par lui (1).

(1) Voir les arrêtés constitutifs dans le *Bulletin Officiel du Haut-Commissariat* :

Au-dessus des trois principaux Etats syriens (Alep, Damas, Alaouites), est placée la *Fédération des Etats de la Syrie.*

La Fédération, à qui chacun des Etats la composant a délégué la gestion des intérêts communs à tous, assure, par surcroit, le lien politique entre ces Etats. On peut la considérer comme le premier pas accompli dans la voie de l'unité syrienne (1).

La fonction fédérale est accomplie par un Conseil fédéral, composé de quinze membres, élus par les Conseils représentatifs des Etats à raison de cinq par Conseil, la représentation proportionnelle des principales religions ou confessions religieuses y étant équitablement assurée.

Le Conseil fédéral a des attributions en matière fiscale, douanière et monétaire, ainsi qu'en matière de timbre. Il a, d'une façon générale, les attributions législatives et administratives qui, par leur nature, ne peuvent être dévolues à la compétence des Conseils représentatifs. Ainsi ce sera lui qui sera chargé de l'élaboration des lois foncières, de l'élaboration des différents codes. Ce sera lui qui sera compétent en matière de grands travaux publics, de concessions s'étendant au territoire de plus d'un Etat, etc., le tout provisoirement, sous réserve des modifications qui pourront être apportées à cette compétence par le Statut Organique du territoire sous mandat-statut que le Mandataire est tenu d'établir dans les trois ans qui suivront la mise en vigueur de son mandat.

Le Président du Conseil fédéral, qui est en même temps le Président de la Fédération, est élu par le Conseil fédéral parmi ses membres et au scrutin secret. Il a le droit d'initiative. Il est le chef du pouvoir exécutif dans la Fédération, sans cesser

Pour le Liban : arrêtés 1304 *bis*, et 1307, des 8 mars et avril 1922 ;
Pour l'Etat d'Alep : arrêtés 2144 et 2197, des 30 août et 24 septembre 1923 ;
Pour l'Etat de Damas : arrêtés 2145 et 2199, des 30 août et 24 septembre 1923 ;
Pour l'Etat des Alaouites : arrêtés 2147 et 2198, des 31 août et 24 septembre 1923.
Le statut constitutif du Djebel Druze est toujours celui qui fut arrêté d'accord entre les Chefs Druzes et le délégué du Haut-Commissaire, en février 1921. Il n'a pas encore d'assemblée élue.

(1) Arrêtés constitutifs de la Fédération 1459 *bis*, du 28 juin 1922 ; 1874, du 28 février 1923 ; et 2289, du 23 novembre 1923.

d'ailleurs de faire partie du Conseil fédéral, auquel il continue de siéger.

Comme la Fédération implique un certain nombre de services fédéralisés, il y a donc une administration fédérale. Le Président de la Fédération en est le grand chef. Il est assisté de Directeurs fédéraux qui sont au nombre de trois, à la tête, naturellement, chacun d'une direction : Direction des Finances, Direction des Travaux publics et Direction des Services civils. Pour ce qui est des attributions de ces directions, nous renvoyons aux arrêtés organisant la Fédération.

Le Liban ne fait pas partie de la Fédération, ainsi que nous l'avons noté plus haut. Comme toutefois il existe des intérêts qui lui sont communs avec les Etats fédérés, il est pourvu à la sauvegarde de ces intérêts par voie d'accords, conclus entre le Grand-Liban et la Fédération, le Haut-Commissaire étant l'intermédiaire dans la conclusion de ces accords.

Le Djebel Druze n'en fait pas partie non plus. Mais il s'agit d'un tout petit Etat, peu peuplé et dont les habitants sont encore trop arriérés, par rapport aux autres habitants de la Syrie, pour qu'il ait pu être, utilement pour lui, intégré dans la Fédération. Ses intérêts particuliers ne sont pas négligés pour autant.

Voilà un tableau, sommaire, mais auquel ne manque rien d'essentiel, des institutions données à la Syrie par la France mandataire et à l'aide desquelles elle lui enseigne à se gouverner elle-même, à l'aide desquelles la Syrie a déjà commencé à se gouverner elle-même.

Ces institutions lui ont été données conformément à ses volontés et elles sont comprises, compte tenu de ces volontés également. Avant de voir comme elles fonctionnent, il importe de voir comment est organisé lui-même l'organisme mandataire, de qui elles émanent et dont les parties se trouvent, à tous les degrés, étroitement associées au fonctionnement de ces institutions.

La France, détentrice du mandat sur la Syrie et le Liban, est représentée sur place par un haut fonctionnaire, qui porte le

titre de Haut-Commissaire et relève du Ministère des Affaires Etrangères (1).

Le Haut-Commissaire concentre en ses mains tous les pouvoirs et assume toutes les obligations découlant du mandat. Il est l'unique intermédiaire entre les autorités locales et les représentants consulaires étrangers. Il a le commandement des forces militaires et navales stationnées dans les limites territoriales de la Syrie et du Liban.

Il est assisté, dans l'accomplissement de sa tâche, par un Secrétaire général à qui seul il peut déléguer sa signature et qui le remplace en cas d'absence ou d'empêchement.

Outre cette fonction d'assistant et de remplaçant éventuel, le Secrétaire général a personnellement la haute direction de tous les services civils mandataires. C'est lui qui prépare les instructions du Haut-Commissaire aux dits services.

Les propositions de toutes natures, concernant les affaires politiques et administratives, sont soumises à son visa avant d'être présentées au Haut-Commissaire.

Le Secrétaire général est assisté, dans l'ensemble de ses fonctions, par un Secrétaire général adjoint à qui il peut déléguer sa signature, et par qui il est remplacé lorsqu'il est absent ou empêché, ou lorsqu'il remplace lui-même le Haut-Commissaire.

Sous les ordres directs du Secrétaire général sont placés un petit nombre de fonctionnaires spécialisés, empruntés aux différentes Administrations françaises, et dont l'ensemble constitue le Haut-Commissariat.

Dans ce que nous appellerons la phase de début du mandat, le Haut-Commissariat était beaucoup plus volumineux qu'à présent. Il était divisé en un certain nombre de Bureaux, Services ou Directions (2), Directions, Services ou Bureaux à la

(1) Voir décret du 23 novembre 1920. *Journal Officiel de la République française.* A noter que, en Grande-Bretagne, les mandats sur la Palestine et sur la Mésopotamie relèvent du Colonial Office, non du Foreign Office. Il y a là une indication non équivoque sur la différence d'interprétation du rôle d'un mandataire.

(2) Voir, au *Bulletin Officiel du Haut-Commissariat,* l'Arrêté nº 824, du 17 mars 1921, fixant l'organisation des services du Haut-Commissariat.

tête desquels étaient placés des spécialistes qui, dans leur spécialité, étaient les conseillers techniques du Haut-Commissaire.

Après avoir aidé celui-ci à doter le pays des institutions réclamées par les habitants et dont nous avons d'abord indiqué l'économie et l'ordonnance, ces spécialistes sont passés au service de la Fédération, ou des Etats, de qui ils sont à présent fonctionnaires. Ils y doublent en quelque sorte les hauts fonctionnaires locaux à qui ils servent de conseillers, mais sans autre autorité sur ces derniers que celle qu'ils tirent de leur science ou de leur compétence.

Voilà comment est organisée la double autorité locale et mandataire, voici maintenant comment elle fonctionne actuellement :

Le Haut-Commissaire en personne se tient à côté des organes suprêmes de la Fédération : Conseil fédéral et Président de la Fédération, chef du pouvoir exécutif, lesquels sont tenus de prendre son avis préalablement à toute décision, ou d'obtenir son visa, après chaque décision, pour que cette décision soit exécutoire.

Le droit d'initiative appartenant aux deux autorités, on aperçoit tout de suite comment les choses se passent. Qu'une mesure législative ou autre soit proposée par le mandataire, il va de soi qu'il ne saurait ultérieurement refuser le visa qui doit la rendre exécutoire. Si l'initiative émane de l'autorité locale, l'avis du Haut-Commissaire doit d'abord être recueilli. Alors deux éventualités : ou bien cet avis est favorable, et alors pas de difficulté ; la mesure est adoptée exactement comme si elle émanait du Haut-Commissaire ; ou bien le Haut-Commissaire, estimant que la dite mesure est nuisible aux intérêts du pays, donne un avis défavorable, et la mesure ne peut être adoptée.

C'est en présence de cette dernière éventualité que le rôle du représentant de la Puissance mandataire sera délicat. On pense bien qu'il n'agira pas brutalement, par un veto catégorique, mais par ses conseils, par le raisonnement et la persuasion. Il

s'attachera à faire toucher du doigt les dangers que peut faire courir une mesure qui avait paru à premier abord excellente à des politiques inexpérimentés. Il les amènera à y renoncer eux-mêmes. Si persévérant dans leur erreur, ceux-ci manifestaient la volonté de passer outre, c'est alors seulement qu'il aurait recours aux grands moyens : au refus de visa exécutoire qui mettrait fin au conflit.

De toutes façons, quel que soit l'angle sous lequel on envisage ce rôle du mandataire, ou plus exactement de représentant de la Puissance mandataire, on est forcé de constater que la pièce essentielle d'un mandat A se ramène à une collaboration de tous les instants des deux autorités, locale et mandataire, à une même œuvre. Ces deux autorités ne sont pas subordonnées l'une à l'autre, ni hiérarchisées. Chacune est libre dans sa sphère d'activité ; elles doivent seulement se mettre d'accord sur le résultat de leur activité. Cette obligation du visa, à laquelle sont soumises les décisions des autorités locales, garantissent beaucoup plus l'exercice utile du mandat qu'elles ne donnent une prééminence à l'autorité mandataire. Si l'on nous permet une comparaison, nous comparerons volontiers le fonctionnement du mandat au fonctionnement d'un parlement composé de deux chambres. Libres chacune de son côté, chambre haute et chambre basse ne peuvent édicter la loi qu'elles ne se soient mises préalablement d'accord sur les termes de cette loi.

Le schéma que nous venons d'esquisser permet de se rendre compte que le rôle imparti au Haut-Commissaire est bien ce rôle d'aide et de conseiller prévu par le paragraphe 4 de l'article 22 du Pacte. Pour le mener à bien — et il a été mené à bien en Syrie — il a fallu qu'en fût chargé un homme, ou plutôt des hommes, car le collaborateur immédiat du Haut-Commissaire a partagé son labeur plus qu'il ne l'a secondé, qui fussent entourés d'un prestige personnel considérable, qui déployassent un doigté, un tact, un sens politique aigu de tous les instants, en même temps qu'une fermeté inébranlable contre les initiatives imprudentes auxquels ils étaient sans cesse incités. Il a fallu aussi que ces hommes sussent inspirer une confiance absolue à

des populations naturellement défiantes et de qui on peut souvent dire qu'il faut faire leur salut malgré elles.

Tandis que le Haut-Commissaire accomplit cette fonction politique auprès des organes supérieurs de la Fédération, les Conseillers français fonctionnaires fédéraux en accomplissent une toute semblable, mais purement technique, pour ainsi dire, à l'étage au-dessous. Ils assistent les Directeurs fédéraux indigènes, et suivant le plan tracé par le Haut-Commissaire, d'accord avec les organes de la Fédération, préparent, en collaboration avec ceux-ci, l'exécution des lois fédérales, en même temps qu'ils élaborent toutes les mesures à prendre en matière administrative. C'est donc encore une collaboration qui doit être éclairée et au-dessus de tout soupçon d'égoïsme d'une part, aveuglément confiante d'autre part.

La tâche de ces conseillers techniques est toutefois certainement moins délicate que celle du Haut-Commissaire, car elle présente sur la tâche de celui-ci l'avantage d'un cadre tracé par le Haut-Commissaire lui-même, et que celui-ci est obligé de tracer incessamment à l'aide d'une interprétation constante des principes mandataires de leur adaptation à l'évolution politique du pays, et des vues des populations.

Le schéma, car il ne peut s'agir que d'un schéma, qui vient d'être dessiné, se répète dans chaque Etat, semblable à ce qu'il est dans la Fédération. Là, le Haut-Commissaire agit par l'entremise de délégués (tel est leur titre officiel) qui, investis de sa confiance et des pouvoirs nécessaires, conseillent et aident le Gouverneur et le Conseil représentatif, et donnent le visa aux décisions prises par cet organe ou arrêtées par ce haut fonctionnaire. Ces délégués sont eux-mêmes assistés de délégués-adjoints, qui se divisent par spécialités la lourde tâche à accomplir. Ils se tiennent en contact permanent avec le Gouverneur de l'Etat, et aussi par l'entremise de celui-ci, avec les hauts fonctionnaires locaux qui sont eux-mêmes conseillés et guidés par des techniciens ou spécialistes français, fonctionnaires des Etats, de la façon que nous avons vue dans la Fédération.

Dans le sandjak, il y a encore un délégué du mandataire, qui

prend le titre de Conseiller administratif et assiste le Mutessarif. Le Caïmakam ni le Mudir ne sont assistés de fonctionnaires mandataires, mais étant subordonnés au Mutessarif et, d'autre part, n'étant armés que de pouvoirs d'autorité très limités, leur activité souffre moins que l'activité des fonctionnaires supérieurs de l'absence d'aide et de conseil.

Dans l'Etat du Grand-Liban, le fonctionnement du mandat, de même que l'organisation administrative, sont compris d'une façon légèrement différente, mais la différence existe surtout dans l'extérieur des choses. Le Liban ne faisant pas partie de la Fédération, son Gouverneur a, en plus des attributions reconnues aux Gouverneurs des Etats de Syrie, celles qui sont dévolues au Président dans la Fédération. A ce titre, et grâce à une combinaison administrative présentement en vigueur, il est guidé et conseillé directement par le Haut-Commissaire comme est guidé et conseillé directement le Président de la Fédération.

Voilà, en résumé, en quoi consiste le fonctionnement du mandat de la France sur le Liban et sur la Syrie, qui est le seul mandat A fonctionnant conformément aux principes ayant présidé à l'institution du système et qui ont été reproduits dans les termes de chaque mandat. Il s'agit, à quelque degré qu'on se place, d'une collaboration, confiante d'un côté, éclairée et sans arrière-pensée de l'autre. Il faut, du côté local, que les hommes choisis soient assez sincèrement animés du désir de se rendre utiles à leur patrie pour être constamment persuadés que cette gêne d'un conseiller n'existe que dans leur intérêt, comme il faut que ceux qui représentent, qui incarnent le pouvoir mandataire, sachent se borner à leur rôle d'aide et de conseiller.

Dans le fond, le mandat donnera des résultats proportionnés au savoir-faire de ces derniers, vaudra en définitive ce qu'ils auront valu eux-mêmes ; mais nous ne pensons pas que jamais personne ait supposé que le mandat fût une pièce de mécanique qui marche toute seule, une fois remontée, à la façon d'une montre.

Hâtons-nous d'ajouter que le rôle imparti à la Puissance

mandataire a été parfaitement compris par les représentants à qui elle avait délégué ses pouvoirs et qu'il a été mis en œuvre sans défaillances, sans découragements, et ceci malgré beaucoup de difficultés.

La meilleure preuve qui en puisse être administrée est de produire des résultats. Nous y pourvoierons dans notre conclusion. Mais, dès maintenant, nous dirons ceci : que si à l'origine on comptait de nombreuses personnalités syriennes hostiles au mandat, presque toutes s'y sont ralliées par la suite et en sont, aujourd'hui, les plus chauds partisans.

II

Mandats B et mandats C. — Dans les colonies placées sous le régime d'un de ces mandats, c'est le mandataire qui détient tous les pouvoirs nécessaires à l'accomplissement de la fonction publique. C'est lui qui légifère, administre et juge, étant tenu, toutefois, de ne pas s'écarter du plan tracé par les termes de son mandat en ce qui concerne les garanties données aux indigènes, mais on chercherait vainement dans son activité une pièce originale comme celle que nous avons vue dans les pays de mandat A.

Ce régime étant prévu tant par l'article 22 que par les termes des mandats particuliers, il n'y a aucune objection à lui adresser. Il n'en est pas moins intéressant de signaler les efforts accomplis spontanément par certains mandataires pour associer les indigènes à leur gestion mandataire.

Tels sont, en particulier, ceux qu'a accomplis la France dans ses deux colonies de mandat, le Togo et le Cameroun.

Au Togo, par un arrêté du Ministre des Colonies en date du 17 février 1922, ont été institués des Conseils de Notables qui participent, obligatoirement, à la gestion des intérêts généraux. Il y avait déjà un Conseil d'administration, institué par un décret du 5 août 1920, modifié par un décret du 6 mars 1923 (1)

(1) Lire ces textes dans le *Rapport du Gouvernement Français sur l'administration sous mandat du Togo.* Paris, Lahure, 1923.

et qui comprend quatre indigènes, deux titulaires et deux suppléants.

Au Cameroun, il n'y a ni Conseils de Notables, ni Conseil d'administration ; mais la collaboration des indigènes est obtenue d'une autre façon. On rencontre, dans ce territoire, des façons de petits Etats dans l'Etat, des sultanats, qui constituent de petites entités politiques assez poussées, avec une société organisée et surtout hiérarchisée. Dans l'intérieur de ces noyaux nationaux, le pouvoir est exercé par un souverain, le Sultan, qui est le maître de ses sujets, sur qui il exerce son autorité par l'entremise d'un Conseil de dignitaires, qui sont en même temps les agents d'exécution de ses volontés. Son administration n'est certes pas de la dernière perfection. La loi y est coutumière, mais elle est observée. En outre, le Sultan est le juge pour tout le territoire.

Or, bien loin de poursuivre la dissolution de ces communautés, l'autorité mandataire les a entourées de sa protection. Elle s'efforce simplement d'atténuer ce que l'autorité du Sultan aurait de trop strictement despotique et de perfectionner le mécanisme administratif du Sultanat (1).

De sorte que le régime de l'Administration directe se trouve tempéré au Cameroun, aussi bien qu'au Togo, et que la France mandataire y fait plus qu'il ne lui est prescrit par les termes de son mandat, dans le sens de l'éducation politique des indigènes.

Ce que la France s'efforce de pratiquer dans ses pays de mandat, la Belgique l'a tenté, mais plus timidement que la France, dans l'Urundi-Rouanda. Il faut penser que ses tentatives lui ont paru encourageantes, car notre fidèle alliée a avisé récemment le Conseil de la Société des Nations qu'elle avait mis à l'étude un projet d'ordonnance visant à définir les pouvoirs à accorder et les obligations à faire supporter, en matière d'admi-

(1) Voici ce qu'écrivait le Haut-Commissaire de France au Cameroun à un de ses subordonnés chargé d'administrer un des Sultanats les plus importants, le Bamoun : « Notre action politique se résume en deux mots : diriger, contrôler. Il ne peut être question, en effet, de nous substituer au Sultan et d'administrer les Bamouns. » Et, plus loin : « Vous administrerez par l'intermédiaire du Njoya (le Sultan) et de ses ministres... »

nistration locale et dans le cadre de l'administration générale, aux deux chefs locaux des deux importantes communautés indigènes sur qui elle détient un mandat.

Un autre fait, qui procède du même souci d'associer les indigènes à l'exécution du mandat, est celui fourni par le maintien des juridictions indigènes. Au Togo et au Cameroun, comme dans l'Urundi-Rouanda, les indigènes sont restés justiciables de leurs chefs locaux, dont la bonne administration de la justice est garantie par le droit d'appel devant les juridictions mandataires.

Partout ailleurs, il semble que ce soit l'administration directe, sans tempérament, qui soit pratiquée.

La Grande-Bretagne a même fait connaître son intention de rattacher administrativement la partie du Togo qui lui a été dévolue à sa colonie de la Côte de l'Or. C'est une faculté qui est autorisée par les termes du mandat, bien qu'elle paraisse aller à l'encontre des principes généraux que nous nous sommes efforcés de dégager plus haut. Elle montre, en tout cas, que la Grande-Bretagne mandataire, qui est disposée à user de cette faculté, ne comprend pas le mandat de la même façon que la France. Au surplus, l'organisation qu'elle a donnée à ses trois mandats B confirme le point de vue qu'elle ne fait pas grande différence entre une colonie de la Couronne et un pays confié à son mandat.

On ne relève nulle part, non plus, dans les colonies sous mandat C, ce soin d'éduquer politiquement les indigènes qui anime la France, sauf quelques traces en Nouvelle-Guinée et à Nauru (1).

A Nauru, l'île a été divisée en quatorze districts administratifs, bien qu'elle ne compte que 1.068 habitants indigènes. Il y a été créé, d'autre part, deux tribunaux, dont un d'appel, qui a cette particularité d'être présidé par le même juge que le Tribunal de première instance, lequel est, par surcroît, administrateur de l'île.

(1) Encore les rapports qui le disent n'en montrent pas les preuves.

En Nouvelle-Guinée, l'administration est organisée d'une façon qui se rapproche de celle de Nauru. Sur Samoa, nous ne savons rien, ni sur l'organisation politique des îles sous mandat japonais.

Le Sud-Ouest africain, placé sous mandat de l'Union Sud-Africaine, a subi des remaniements administratifs, qui se justifiaient vraisemblablement, mais dont nous ne saisissons pas, même géographiquement, l'utilité. C'est ainsi que le mandataire en a distrait le territoire appelé « Caprivi Zipvel », pour le rattacher administrativement au Gouvernement de l'Union Sud-Africaine, tandis que, au contraire, le territoire de « Walvis Bay », qui a toujours fait partie de l'Union, a été incorporé administrativement dans le territoire soumis au mandat.

Au point de vue organisation, l'exécution du mandat est déléguée à un administrateur nommé par le Gouvernement de l'Union Sud-Africaine mandataire et assisté par un Conseil administratif. Des « réserves » ont été constituées par les communautés indigènes, à la tête desquelles sont placés des « superintendants du travail ». La justice y est rendue par un tribunal composé de juges nationaux de l'Union Sud-Africaine et qui tient des audiences foraines dans les principaux centres. Ses jugements sont susceptibles d'appel devant la Cour suprême de Justice de l'Union Sud-Africaine.

En résumé, dans les colonies sous mandat B ou C, c'est, conformément aux termes de ces mandats, d'ailleurs, le mandataire qui administre et légifère, comme il le ferait « sur son propre territoire ». Il n'a pas à tenir compte des désirs ni des vœux des habitants, à condition qu'il ne viole pas leurs droits naturels et les libertés qui ont été inscrites en leur faveur dans les termes des mandats.

Seule, comme nous l'avons dit, la France a interprété plus libéralement les mandats dont elle est détentrice. Aussi bien, cela lui était facile, car la notion même du mandat vise précisément aux mêmes idéals que sa politique coloniale. Comme le disait récemment le Ministre des Colonies, M. Albert Sarraut : « Il ne s'agit pas seulement de tirer parti de sa présence en un

point quelconque du continent noir, il faut pratiquer une large politique de collaboration avec les populations placées sous notre protection et les amener à nous, à notre niveau (1). » Ce sont des paroles qu'il convient de relire et méditer.

---

(1) Discours prononcé à l'occasion de la réouverture des cours de l'Ecole Coloniale. *Asie française*, numéro de janvier 1924.

CHAPITRE IV

Statut privé des habitants
garanties qui leur sont assurées par le mandat
et sanctions de ces garanties

Maintenant que nous avons vu le mandat s'exécutant au point de vue politique et administratif, avec ou sans la collaboration des habitants, il convient d'examiner comment les droits privés de ces habitants sont sauvegardés par le mandat ; comment ceux-ci les font valoir et s'ils disposent ou non de cet ensemble de droits inhérents à la personnalité humaine et qui sont généralement désignés sous le nom de libertés individuelles.

I

Droits des habitants des territoires sous mandat A. — Ces droits n'ont pas été atteints par le changement de souveraineté, ou plutôt ils ont été confirmés, car il est incontestable qu'ils sont mieux garantis qu'au temps des Turcs. En matière civile comme en matière pénale et en matière commerciale, c'est l'ancienne législation qui est demeurée applicable. Nous avons déjà dit qu'elle était excellente en soi, et que seule prêtait à dire la façon dont elle était appliquée.

Si les habitants estiment nécessaires des modifications aux *statu quo*, s'ils désirent de nouveaux codes civils, commerciaux, etc., il leur appartiendra d'agir par l'entremise de leurs représentants aux Assemblées. Car ce sont le Conseil représentatif du Grand-Liban et le Conseil fédéral qui ont provisoirement compétence, chacun dans sa sphère territoriale, pour faire les lois et promulguer de nouveaux codes.

On ne peut se dissimuler, toutefois, les difficultés qui seront rencontrées dans l'établissement d'une législation civile unique égale pour tous. Car il y a un très grand nombre d'habitants en Syrie et en Palestine, de même qu'en Mésopotamie — la majorité des habitants qui, en leur qualité de musulmans, sont régis par certaines dispositions du Coran. En matière de famille et de biens, notamment, le Coran pose des règles qui ne sauraient, sans inconvénients, être transgressées, ni non plus appliquées aux chrétiens. Il y a là une source de difficultés dont le règlement ne peut être attendu que du temps. En tout cas, si l'observation de la législation coranique, dans les matières où elle est et continuera à être applicable, est toujours et doit continuer à être assurée par les tribunaux religieux, ces tribunaux, par la sévérité de leur recrutement, par l'éducation juridique de leurs membres, prendront une valeur et fourniront des garanties qu'ils n'avaient pas au temps des Turcs.

Il n'est pas possible ici d'entrer dans le détail des lois ou coutumes en vigueur en Syrie. Le territoire est peuplé par une mosaïque de communautés ayant souvent sa coutume particulière, non écrite, à côté de la législation écrite, la même pour tous. Partout, plus que la loi civile écrite, elle continuera à régir les individus de même coutume. Le respect de cette législation coutumière sera assuré par les tribunaux locaux. Ceux-ci, qui vont fonctionner, presque en collaboration avec les juridictions nouvellement créées — devant qui les justiciables indigènes auront d'ailleurs de nombreux motifs de porter leurs litiges — se perfectionneront, sous la protection tutélaire du mandat, pour offrir bientôt autant de garanties de bonne justice que n'importe quel tribunal occidental.

Nous avons parlé plus haut d'un ensemble de droits, inhérents à la personnalité humaine et qui sont généralement désignés sous le nom de libertés individuelles.

Il s'agit de la sûreté, de la liberté de conscience, du culte, de la liberté de choisir sa langue, etc.

Ces libertés sont peut-être ce qui est le mieux garanti par le mandat. Chacun peut aller et venir à sa guise ; choisir sa reli-

gion, sa langue, etc., sans qu'aucun dommage puisse en résulter pour lui ou les siens.

On peut s'instruire ou faire instruire ses enfants dans l'école de son choix, comme on peut pratiquer la religion que l'on a choisie, librement, pourvu que les manifestations cultuelles ne troublent l'ordre public ni les bonnes mœurs.

Ce souci de la liberté religieuse et du culte apparaît marqué dans les dispositions prises à l'égard des biens Wakfs.

Les biens Wakfs ou Wakoufs, sont des biens dont le revenu a été affecté à perpétuité par leur possesseur à la subvention d'œuvres pieuses ou charitables.

Ce droit exorbitant, aux yeux de nos législations occidentales, est particulier aux pays d'Islam. Il fait partie des mœurs musulmanes. Or, bien loin de penser à le réduire, à lutter contre sa pratique, qui peut prêter à dire, au point de vue économique, le mandataire s'est obligé, au contraire, à veiller à ce que les revenus de ces biens reçoivent bien la destination voulue par leurs constituants.

C'est dans cet esprit que la France mandataire a constitué un Conseil supérieur des Wakoufs et une Commission générale des Wakoufs. Le premier de ces organes est composé de hauts magistrats des tribunaux religieux musulmans, d'un Contrôleur général et d'un délégué par Etat. Il prend des décisions réglementaires et des décisions interprétatives au point de vue juridique. Le second a un rôle d'exécution et de contrôle. L'intervention du mandataire se borne au contrôle de la gestion administrative.

Sait-on qu'il existe même en Syrie — et aussi en Palestine — un droit d'association des personnes ? Ce droit, bien que non prévu par le mandat, n'a jamais été contrarié par le mandataire. On en rencontre partout des manifestations sous forme de sociétés, à buts divers, et dans les villes, sous la forme de corporations d'artisans très agissantes.

Comme depuis la suppression, déjà ancienne, de la censure dans tout le territoire syrien, les journaux peuvent paraître en toute liberté et être fondés également en toute liberté, sans

autorisation préalable ; il s'ensuit que la liberté de la presse existe en Syrie.

Ainsi, voilà deux libertés qui ont été si difficiles à obtenir en France, dont la valeur est toujours l'objet d'âpres discussions, et dont ont joui tout de suite les habitants des pays sous mandat A, notamment ceux qui ont le privilège d'être sous le mandat de la France.

Le tableau des droits dont sont munis ces habitants — tableau qui n'a pu être que très sommairement esquissé ici — montre à l'évidence que leur sort est tout le contraire de cette sujétion où certains esprits chagrins, ennemis du mandat, voudraient faire croire qu'ils sont tenus, comme si ces dénigreurs avaient déjà oublié qu'il y a moins de deux lustres les Turcs pendaient encore, sans jugement, sur les places publiques.

Il y est d'ailleurs attaché des sanctions, tout un système de sanctions, tel que l'on n'en a peut-être jamais vu d'aussi complet. En effet, outre les recours judiciaires, les recours administratifs, gracieux ou contentieux, les titulaires de ces droits sont armés du droit, individuel ou collectif, d'adresser des pétitions à la Société des Nations. D'autre part, le rapport que le mandataire doit fournir chaque année, au Conseil de la Société des Nations, constitue lui aussi une sanction.

Comme ces sanctions sont identiques, dans le cas de tous les mandats, nous en différerons l'examen critique. Cet examen sera repris à la fin du paragraphe qui suit où nous nous attachons à décrire les droits de toutes natures dont sont munis les indigènes qui peuplent les colonies sous mandats B et C.

II

Mandats B et C. — Là, des différences notables par rapport à ce qui existe dans les pays de mandats A, se distinguent dans ce que nous appellerons le statut privé des habitants.

Sans doute, comme en Asie-Mineure, ces habitants sont des êtres humains, qui ont, au moins en puissance, les mêmes droits que n'importe quel être humain. Car il ne faudrait pas croire que

les droits privés sont des droits créés par la loi. Ce sont des droits naturels, véritables prolongements de la personnalité humaine, qui existent ou peuvent exister du seul fait qu'un être humain existe (1) et que les codes ne font que définir et ériger en système.

Mais, tandis que dans l'Empire ottoman, dont dépendaient les pays aujourd'hui sous mandat A, ces droits avaient été déjà dégagés et définis par une double législation codifiée (Coran et Constitution de l'Empire ottoman), dans les colonies allemandes rien ou peu de chose n'avait encore été fait.

Ces droits, bien qu'existants, n'étaient donc dégagés que d'une façon rudimentaire et n'étaient pas réglementés. Aussi bien leur possesseurs n'en ont pas ou presque pas notion. Les naissances, les mariages, les décès y sont considérés seulement comme des faits naturels : chez nous, ce sont en même temps des faits juridiques. Si l'on recensait les tribus, on comptait par feux, ou si l'on veut par case : cela est contraire à notre conception individualiste du droit.

Le droit de propriété, toutefois, n'y était pas méconnu. Sous sa forme la plus élevée, la propriété du sol, il existait et était régenté par la coutume. Les contrats étaient réduits à leur plus simple expression et toujours oraux, mais leur usage n'y était pas inconnu non plus.

Toute l'organisation de cette vie juridique a donc été confiée aux mandataires. Ils en sont chargés plus ou moins explicitement par leur mandat. Comme elle représente une amélioration, un perfectionnement de la vie, ils sont par là même tenus de la réaliser.

Ne pouvant ici étudier en détail les obligations positives du mandataire, dans cet ordre d'idées, nous nous bornerons à dégager les principes généraux qui, ayant leur source dans l'article 22, ont été inclus dans les mandats particuliers, et montrer leur portée pratique, eu égard à l'objet visé dans ce chapitre.

(1) On l'a bien vu quand la mort civile a été instituée en châtiment de certaines fautes. On ne pouvait faire que le pseudo mort ne conservât quelques droits, et ne fût passible d'obligations.

Tous les mandats B et tous les mandats C contiennent une formule ainsi libellée : « *Il* (le mandataire) accroîtra, par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral, ainsi que le progrès social des habitants des territoires soumis à son mandat. »

Cette disposition appelle deux remarques :

Au lieu de s'en remettre aux habitants eux-mêmes, dûment protégés et conseillés, de pourvoir à leur bien-être et à leur développement, ainsi que cela se fit pour les territoires d'Asie-Mineure, les créateurs du système mandataire ont préféré charger expressément le mandataire d'y subvenir, d'où le caractère si paternaliste des mandats coloniaux.

La seconde remarque, qui découle nécessairement de ce paternalisme, est que la disposition visée plus haut a une très grande extension ; elle laisse toute latitude au mandataire d'employer les moyens qui lui paraissent les plus propres à atteindre le but visé, ou ceux avec lesquels son expérience coloniale l'a familiarisé. Le mandat en reçoit une grande élasticité. Mais cette disposition met des limites aussi à l'activité du mandataire ; chaque fois, en effet, qu'il sera sollicité par l'envie de prendre telle ou telle mesure — notamment en matière d'économie interne — il devra s'assurer préalablement que cette mesure n'est pas contraire aux intérêts des habitants.

Grâce à cette extension, on peut dire que toutes les autres mesures que le mandataire s'est engagé à prendre en faveur des indigènes sont contenues dans celles-là. Ainsi en est-il des dispositions qui sont relatives à la suppression de l'esclavage, à la répression de la traite, au contrôle des contrats de travail, des prêts à intérêts, aux restrictions apportées au trafic des armes et à celui de l'alcool, etc., toutes dispositions dont chacune mérite d'être examinée séparément.

D'abord l'esclavage. L'esclavage est la plaie la plus honteuse de l'humanité. Elle assimile l'homme à une tête de bétail. Tous les droits inhérents à la personnalité humaine sont annihilés chez un esclave, puisqu'il est la propriété de son maître, lequel a sur lui tous les droits d'un propriétaire sur la chose possédée.

Le souci de l'extirper des anciennes colonies allemandes, qui a été exprimé impérativement dans les termes des mandats B et C, se justifie par lui-même ; et la volonté d'y mettre un terme — volonté exprimée fortement à l'Assemblée de la Société des Nations — notamment par M. Nansen (1), sont de ces initiatives dont on doit se féliciter.

Se rattachent à cette interdiction de l'esclavage et de la traite des esclaves, les dispositions relatives à l'interdiction du travail forcé qui se lisent dans les mandats particuliers.

Il y aurait beaucoup à dire sur ces dispositions, qui devront être interprétées très intelligemment par les mandataires.

Il y a, en effet, travail forcé et travail forcé. Si on l'entend dans le sens d'une permission pour les colons blancs de recruter des bataillons de travailleurs qui sont conduits à la tâche sous la menace du fouet et à qui ne sont payés que des salaires dérisoires, il est certain qu'on ne saurait trop blâmer de semblables pratiques. Ce sont ces pratiques qui ont déshonoré la colonisation allemande.

Mais si on entend cette expression dans le sens où elle est entendue dans les pays occidentaux, c'est-à-dire interdiction pour l'individu de s'adonner à l'oisiveté quand il ne peut justifier de ressources (c'est le vagabondage), il est certain que le mandataire ne saurait encourager une semblable fainéantise, à laquelle les noirs de l'Afrique ne sont que trop portés naturellement.

Toutefois, le mandataire luttera contre ces tendances, non par la coercition collective, mais par l'éducation individuelle : c'est ce à quoi s'emploient, hâtons-nous de l'ajouter, tous les mandataires.

L'interdiction stipulée du travail forcé contient d'ailleurs une réserve : « sauf, dit-elle, dans les cas de travaux publics et services publics essentiels. »

On a eu raison d'introduire cette réserve. Avant d'avoir persuadé définitivement aux indigènes que le travail est une vertu

(1) Voir rapports Nansen à l'Assemblée de la Société des Nations. *Journal Officiel de la Société des Nations.*

cardinale à laquelle nul ne peut se soustraire sans déchoir, les mandataires auront eu à pourvoir au bien-être matériel — substratum de la civilisation — de leurs protégés.

Il aura eu, par exemple, à construire des routes, élever des digues le long des rivières, etc. Les indigènes seront les premiers à recueillir les fruits de ces travaux : il sera donc juste qu'on les ait obligés à planter l'arbre. Ils n'y seront tenus d'ailleurs qu'avec toutes sortes de garanties pour leurs personnes.

L'interdiction du commerce de l'alcool et des stupéfiants, de celui des armes, procède du même souci paternaliste. Il répond au désir de lutter contre les fléaux qui dévastent certaines contrées d'Afrique et d'Océanie.

Aussi bien, les nations occidentales s'étaient préoccupées de ce danger bien avant la Conférence de Paris. La Convention de Bruxelles de 1890, par ses articles 90 à 95, interdit l'introduction de l'alcool dans certaines zones du continent africain, et la Convention de Saint-Germain du 10 septembre 1919 confirme cette introduction en l'aggravant. Quant au commerce des armes, s'il avait déjà été réglementé par le même acte de Bruxelles, il le fut encore, avant l'adoption des mandats par la Société des Nations, par une autre convention signée également à Saint-Germain, le 10 septembre 1919.

Les dispositions insérées dans les mandats accroissent la sévérité de celles de Bruxelles et de Saint-Germain. La vente de l'alcool est très étroitement réglementée dans les territoires sous mandat B, si étroitement qu'elle aboutit, pratiquement, à l'interdiction d'en fournir aux indigènes. Dans les colonies placées sous un mandat C, elle est purement et simplement interdite.

Les mandats B et C ont eu en vue de garantir aux indigènes le droit de posséder le sol qu'ils occupent. Ce droit de posséder le sol est un de ceux qui leur a été le plus vivement contesté dans le passé. On ne voulait voir, en ces pauvres indigènes, que des occupants de fait, dont le droit d'occupation, précaire, devait céder devant celui du colon.

Cependant, s'ils n'avaient pas de régime foncier organisé, ils avaient depuis longtemps un droit coutumier de posséder la

terre qu'ils respectaient entre eux. Certaines tribus avaient même un droit de propriété collectif sur certaines étendues de territoire.

Les mandataires, aux termes de leurs mandats, doivent garantir ce droit et le perfectionner. A vrai dire, les mandats C ne contiennent nulle disposition à cet effet. Il y a là une lacune regrettable. Car l'article 22, auquel on doit se référer en toutes circonstances, dispose, après avoir indiqué de quelle nature serait le lien juridique entre mandataire et pays sous mandat C, « sous réserve des garanties prévues en faveur des populations indigènes ». Et, par conséquent, ce qui a paru être une garantie dans les pays de mandat B, en est une aussi dans le pays de mandat C.

Il convient d'ajouter qu'une réglementation très abondante a été édictée en matière foncière, aussi bien dans les colonies placées sous un des mandats de ce type que dans celles qui bénéficient de la protection d'un mandat B.

Il est absolument impossible d'étudier ici cette réglementation. Elle a trait uniquement aux terres possédées par les indigènes. Elle laisse en dehors d'elle, ou ne fait que l'effleurer, le statut de deux catégories de terres domaniales ou communales, dont la propriété est encore incertaine, par suite de contradictions, entre certaines dispositions du Traité de Versailles et les principes généraux des mandats.

Ces deux catégories de domaines sont ceux qui étaient, avant la guerre, non appropriés et ceux qui l'avaient été par des personnes physiques ou morales allemandes. Grossièrement, elles peuvent correspondre à ce que, en France, nous appelons le Domaine public et le Domaine privé.

Le premier de ces Domaines doit rentrer, à notre avis, dans le domaine de la colonie sous mandat considérée comme une personne morale. Il comprend des portions de territoire qui ne peuvent être appropriées (lit des fleuves, routes, etc.), qui formeront son domaine public et aussi des terres (forêts, savanes, etc.) qui ne l'ont pas été faute de populations, des terres sans maîtres, qui formeront son domaine privé. Car la colonie a une

personnalité juridique qui la rend habile à posséder et à exercer les droits d'un propriétaire.

Le second de ces domaines est celui qui appartenait à des Allemands. Aux termes de l'article 120 du Traité de Versailles, la partie de ce domaine appartenant à l'Empire allemand ou à des Etats allemands, est transférée « au Gouvernement exerçant l'autorité sur ces territoires », dit l'article 120 et, suivant l'article 257, « tous les biens et propriétés appartenant à l'Empire ou aux Etats allemands et qui sont situés sur ces territoires, y compris les propriétés de la Couronne, de l'Empire, des Etats et les biens privés de l'ex-empereur et des autres personnes royales, seront transférés, en même temps que ces territoires, à la Puissance mandataire, prise en cette qualité... »

Il semble qu'on doive voir en ces dispositions du Traité de Versailles de simples transmissions de propriétés. La Puissance mandataire qui reçoit ces biens — lesquels sont en fait des domaines fonciers — les reçoit à titre de propriétaire. Elle aura sur eux un droit de propriété conforme au droit habituel de propriété (*le jus uti, fruendi, abutendi* romain), mais rien de plus. Elle n'aura pas, notamment, de droit de souveraineté distinct de celui qu'elle exerce par délégation sur l'ensemble de la colonie. En d'autres termes, ces domaines ne pourront constituer des enclaves coloniales distinctes du territoire qui les renferme. Mais si son mandat prenait fin, il semble qu'elle en devrait conserver la propriété.

Cette situation a inspiré à la Commission des mandats la crainte qu'il n'y eût, dans ces acquisitions de domaines, une atteinte au principe des mandats. Ces craintes ont été exprimées notamment par M. Van Rees (1) dans un mémoire qu'il suffit de parcourir (2) pour se rendre compte qu'elles résultent d'une confusion entre le droit de propriété et le droit de souveraineté.

(1) Délégué des Pays-Bas à la Commission.

(2) Annexes aux Procès-verbaux de la Troisième session de la Commission Permanente des Mandats, A, 19 (Annexes 1923).

Les obligations mandataires que nous venons de passer en revue procèdent du souci de garantir les droits privés des indigènes. Celles qui tendent à les garantir contre eux-mêmes, contre leurs propres penchants, sont du paternalisme. Elles portent atteinte à des droits individuels qui doivent être respectés en principe, mais dont le respect, ici, entraînerait de nombreux inconvénients pouvant aller jusqu'à la disparition des races indigènes. Les autres libertés individuelles, celles dont le libre exercice est compatible avec la santé physique ou morale des habitants, avec la prospérité de leur race, leur sont garanties par les termes du mandat.

C'est ainsi que, tout comme les habitants des territoires sous mandat A, les habitants des colonies sous mandat B et C sont libres d'aller et venir à leur guise et ne peuvent être arrêtés, en cas d'inculpation, que suivant les formes prescrites par les lois, les règlements ou les coutumes.

Ils jouissent de la liberté de conscience, de la liberté du culte, à condition que cette dernière liberté ne soit pas contraire à la morale et aux bonnes mœurs. Ils jouissent aussi de la liberté de l'enseignement, en ce sens qu'ils peuvent choisir leur école. Relèvent des garanties fournies à ces libertés, celles qui entourent aujourd'hui l'exercice de la justice indigène, aussi bien en matière civile qu'en matière répressive. Il n'y a qu'à parcourir les rapports fournis par les mandataires à la Société des Nations pour se rendre compte de ce dernier point : les justiciables ne sont plus, ou de moins en moins, livrés à l'arbitraire de chefs du village, comme ils l'étaient, ni à la merci des administrateurs comme au temps des coloniaux allemands.

III

Sanction des droits et des garanties assurés aux habitants des territoires sous mandat. — Aux droits dont jouissent les habitants des territoires placés sous mandat et aux garanties qui sont stipulées en leur faveur sont attachées des sanctions.

Il y a d'abord le recours judiciaire. Un droit méconnu ou

violé par un tiers est susceptible d'un recours judiciaire. Même en ce dernier cas, si l'auteur de la violation est un fonctionnaire, l'action se fera valoir devant les tribunaux du mandataire, qui sont constitués avec toutes les garanties nécessaires à l'administration d'une bonne justice. Parfois, elle sera même susceptible d'être portée, en première instance ou en appel, devant les tribunaux métropolitains. Il y a le droit de pétition à la Société des Nations qui a été accordé récemment aux habitants des pays sous mandat par le Conseil de la Société des Nations. Ils peuvent exercer ce droit individuellement ou collectivement, l'Etat mandataire étant l'intermédiaire obligé entre eux et la Société des Nations. Quand les pétitions émaneront d'une source autre que les habitants, une procédure garantissant le mandataire contre des plaintes non fondées est également prévue (1).

(1) Voici d'ailleurs une copie, transcrite d'après le *Journal Officiel de la Société des Nation* de mars 1923, de la décision du Conseil accordant ce droit aux habitants des pays sous mandats :

« 1. Toutes les pétitions adressées à la Société des Nations par des communautés ou des éléments de la population des territoires sous mandat seraient transmises au Secrétariat de la Société des Nations par l'intermédiaire du Gouvernement mandataire intéressé. Ce dernier joindrait aux pétitions les observations qu'il jugera convenables.

2. Toute pétition émanant de ces habitants qui serait reçue par le Secrétariat de la Société des Nations par une voie autre que celle du Gouvernement mandataire intéressé, serait retournée aux signataires avec prières de la présenter à nouveau en se conformant à la procédure spécifiée ci-dessus.

3. Toute pétition relative aux habitants des territoires sous mandat reçue par la Société des Nations d'une source autre que celle de ces habitants eux-mêmes, serait communiquée au Président de la Commission Permanente des mandats. Ce dernier serait chargé de faire le départ entre celles qui, par la nature de leur contenu ou l'autorité ou le désintéressement de leurs auteurs, seraient dignes de retenir l'attention et les autres manifestement insignifiantes. Les premières seraient communiquées au Gouvernement de la Puissance mandataire, qui serait invitée à formuler ses observations dans un délai maximum de six mois, si elle le jugeait utile. Les secondes seraient l'objet d'un rapport du Président de la Commission.

4. Toutes les pétitions transmises à la Société des Nations par la procédure indiquée seraient, avec les observations des Puissances mandataires, groupées et réservées jusqu'à la première réunion de la Commission Permanente des mandats.

5. Cette Commission, après avoir délibéré des pétitions qui lui seraient parvenues, ferait le départ entre celles qui, le cas échéant, pourraient être communiquées avec les commentaires de la Puissance mandataire au Conseil et aux membres de la Société et les autres. Le procès-verbal de la réunion à laquelle elles auraient été discutées serait joint à ces communications. »

D'aucuns penseront peut-être que, en raison de l'ignorance de l'écriture dans laquelle vivent la plupart des bénéficiaires de ce droit, ils ne seront pas capables, matériellement, de s'en servir, et que, par conséquent, ce droit, effectif en théorie, sera illusoire dans la réalité.

Il y aurait certainement là une erreur d'appréciation. Dans les pays de mandat A, il y a beaucoup d'individus capables de s'exprimer par écrit ; il n'est pas un douar du désert qui n'en compte plusieurs et qui serviront d'autant plus volontiers de porte-plume à leurs compatriotes que grâce à leur demi-instruction ils se croient, toujours des personnages à qui n'est pas donné ce qu'ils estiment dû à leur mérite, partant qui sont d'éternels mécontents, toujours disposés à se plaindre, et n'ayant pas attendu d'en avoir le droit pour critiquer à tort et à travers l'administration mandataire.

Dans les autres pays de mandat, il se rencontre moins de ces soi-disant lettrés. Mais il s'en trouvera toujours qui, ayant appris quelque langue occidentale dans les écoles des missions, seront capables d'exprimer ce que leurs compatriotes croiront avoir à faire connaître à la Société des Nations.

Il n'y a donc pas à redouter que le droit de pétition soit vain parce que matériellement impossible à exercer ; on peut plutôt craindre qu'il n'en soit fait abus.

Maintenant, si l'on se sentait enclin à penser que ce droit sera illusoire parce que sans portée pratique, qu'il ne saurait comporter de suites, il y aurait là encore une erreur. Quand une plainte apparaîtra fondée, on peut être certain que le mandataire lui-même s'efforcera d'en supprimer la cause, avant même d'y être invité par la Société des Nations. Les puissances n'ont pas accepté des mandats pour en éluder les obligations et en ruiner les effets bienfaisants. De sorte que la pétition courra la chance d'avoir rempli son but avant même d'atteindre son destinataire. Que l'on veuille bien considérer, d'ailleurs, que, sous la Monarchie de Juillet, et même sous l'Empire, le droit de pétition était, en France, l'unique sanction des libertés individuelles ; on n'a cependant jamais sou-

tenu sérieusement à l'époque que la garantie qu'il fournissait aux citoyens fut si illusoire que cela.

Enfin, la garantie par excellence de la bonne exécution des mandats réside dans l'obligation à laquelle est tenu le mandataire d'envoyer, chaque année, à la Société des Nations, un rapport auquel doivent être annexés, pour les mandats B et C, tous les décrets et règlements rendus par voie d'autorité durant l'année écoulée.

Le Conseil de la Société des Nations charge la Commission permanente, constituée comme nous l'avons marqué dans la partie précédente de cet ouvrage, de façon à donner toutes garanties à toutes les parties en cause, d'étudier ces rapports, et de lui donner son approbation et son avis.

Le Conseil, alors, nullement lié par les vues de la Commission qui n'a qu'un rôle consultatif, prend lui-même une décision, dans les termes et de la façon qu'il lui plaît et qui lui paraît la meilleure.

On objectera que cette décision ne constitue pas en elle-même une sanction. Cela est exact, dans le sens propre du mot. Mais il n'en reste pas moins que si le Conseil de la Société des Nations se trouvait à dispenser le blâme à un mandataire, ce blâme n'irait pas sans quelque dommage ou inconvénient à l'égard du blâmé.

Le Conseil aurait, à vrai dire, un moyen à sa disposition, mais ce moyen est hors de proportion avec la faute qu'il pourrait avoir à punir et qui, d'ailleurs, pourrait rester impunie quand même. Ce serait de considérer le mandataire en question comme n'ayant pas rempli ses obligations internationales, et de faire jouer l'article 16 du Pacte, par lequel il serait exclu de la Société des Nations. Il y a là une extrémité tout à fait hypothétique, mais qui est superflue pour qu'il y ait sanction dans l'obligation du rapport annuel.

CHAPITRE V

Sens et portée de l'égalité économique telle qu'elle est stipulée dans les mandats particuliers

Le second trait caractéristique des mandats, c'est que ces mandats apportent une contribution à l'établissement ou au maintien de l'égalité économique entre les Etats — de cette variété d'égalité qui est un dogme aux yeux de certains économistes.

Prise en soi, l'égalité économique peut très bien être considérée comme une conséquence, en même temps qu'un cas d'application du principe des nationalités, principe dont, on s'en souvient, la Conférence avait cru devoir se faire un critère.

Le Président Wilson avait consacré deux de ses quatorze points-programme (les deuxième et troisième) aux questions économiques. Sur le deuxième (des 14 points), qui recommandait la liberté sans restriction des communications maritimes, il ne fut pas suivi par la Conférence. Sur le troisième, qui ne visait rien moins qu'à la suppression (autant que possible) de toutes les barrières économiques érigées entre les Etats, il ne rencontra pas non plus beaucoup d'empressement. Ce point troisième se traduisit en définitive par un simple petit paragraphe, le paragraphe *e*, inséré dans l'article 23 du Pacte de la Société des Nations, et sans portée positive.

Ce n'est donc qu'à l'égard des territoires devant faire l'objet d'un mandat que l'égalité économique, le système de la porte ouverte, devait être stipulée expressément. Encore, par suite des circonstantes qui entourèrent la rédaction de l'article 22,

ne fut-elle prévue que dans le paragraphe 5 du dit article, qui visait les colonies devant être placées sous un mandat B (Togo, Cameroun, Est Africain).

Il en est résulté que, reproduite dans les termes de ces mandats, elle fut laissée de côté lors de l'élaboration des mandats portant sur le reste des colonies allemandes (Sud-Ouest africain et colonies de l'Océanie). D'où les premières sont ouvertes au commerce international, tandis que les secondes lui sont fermées : il y a eu, certainement, violation des intentions des créateurs du système mandataire.

Bien que non prévue non plus à propos des territoires non turcs de l'Empire ottoman, les rédacteurs des mandats A applicables à ces territoires l'y stipulèrent cependant ; elle s'y trouve, en termes qui diffèrent, à la vérité, des termes correspondants insérés dans les mandats B, mais qui leur sont équivalents au fond.

De sorte que (dans les six mandats B, elle est stipulée en termes identiques) cette égalité économique peut être étudiée simultanément, dans le même paragraphe, dans les territoires détachés de l'Empire ottoman, pour être placés sous la protection d'un mandat, et dans le premier groupe des colonies allemandes qui fait aujourd'hui l'objet des six mandats B.

I

Portée des dispositions économiques insérées dans les mandats A et dans les mandats B. — Aux termes de ces dispositions, les nationaux ou ressortissants de tous les Etats membres de la Société des Nations, y compris l'Etat mandataire — et par nationaux et ressortissants il faut entendre les personnes morales, sociétés ou associations, aussi bien que les personnes physiques — ont des droits égaux pour tout ce qui concerne leur accès aux territoires placés sous mandat, leur capacité de s'y établir, d'y exercer leur commerce et leur industrie, d'y posséder des meubles et des immeubles. S'ils doivent, bien entendu, s'y conformer aux prescriptions de la législation

locale, aucune exception différentielle ne peut leur être opposée du fait de leur nationalité.

Leur est également garantie, à égalité entre eux, la liberté de transit, c'est-à-dire la liberté d'acheminer leurs personnes et leurs marchandises par toute l'étendue du territoire, sans que nul régime ou tarif différentiel puisse leur être appliqués.

De même encore ils pourront, toujours à égalité entre eux, prétendre aux concessions que l'autorité jugera bon d'octroyer, dans le but de développer les ressources naturelles du pays.

Ils seront tenus, en ce cas, de se conformer aux règles préalablement édictées ; et, s'ils deviennent concessionnaires, de se conformer aux obligations résultant des cahiers des charges dont ils auront pu prendre librement connaissance avant de se porter acquéreurs.

Les dispositions relatives aux concessions comportent deux réserves, également importantes, dont l'une est stipulée expressément, et l'autre s'infère nécessairement de l'ensemble des pouvoirs donnés au mandataire et des obligations par lui souscrites.

Aux termes de la première, il ne peut être accordé de concessions présentant un caractère de monopole. Un monopole, quelle que soit la matière monopolisée, ne peut qu'être nuisible à l'intérêt général — en premier lieu à celui des populations locales — par le seul fait qu'il supprime la concurrence bienfaisante. On a donc eu raison d'introduire cette réserve dans les textes des mandats : elle constitue certainement une garantie en faveur des habitants.

Libellée dans les six mandats B et dans le mandat syrien, elle ne l'est pas expressément dans le mandat palestinien.

Il ne s'ensuit pas, toutefois, que la Grande-Bretagne mandataire soit libre d'y donner à des particuliers, — elle ou les autorités locales contrôlées par elle, — des concessions ayant ce caractère de monopole. Etant donné, d'une part, qu'une semblable concession est considérée comme nuisible aux intérêts des habitants et, d'autre part, que le mandataire s'est engagé,

notamment par l'article 11, à prendre toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté locale, il ne saurait, sans violer ses engagements, conférer ou laisser conférer de semblables concessions.

La seconde réserve, qui n'est pas stipulée en termes exprès, mais résulte des obligations mêmes du mandataire, est celle qui a trait aux concessions de services publics et de travaux publics. Les concessions de cette nature, au rebours des concessions d'exploitation d'une richesse naturelle, ne sauraient être octroyées par adjudication ; à égalité entre tous les compétiteurs.

Un service public, c'est, par définition, un démembrement de l'Administration. L'Etat, qui assure le fonctionnement de l'Administration, est nécessairement chargé du fonctionnement de ce démembrement. Par suite, si, pour une raison ou pour une autre, il estime préférable, au lieu de le faire fonctionner directement, d'en charger un substitut, il va de soi qu'il doit rester maître absolu de choisir ce substitut.

Il y a là une règle absolue de droit public, règle qui ne saurait être transgressée.

Un tel choix serait impossible avec le principe de la complète égalité. Dans les cas ordinaires, on conçoit que la concession puisse être octroyée au plus offrant, ou à celui qui demande le moins, sans qu'il y ait entrée en ligne de compte de la qualité des compétiteurs. Mais il serait inadmissible qu'on pût mettre à l'encan le fonctionnement d'un service public, ou même l'exécution de certains travaux publics : cela est affaire de gouvernement et non matière économique.

En conséquence, il appartiendra au mandataire de déterminer les règles qui permettront de faire un choix éclairé entre les concessionnaires éventuels, mais sans souci de maintenir une égalité à laquelle il ne peut être tenu et qui ne présenterait que des dangers.

Pour en revenir à l'égalité stipulée, il convient de savoir comment elle peut être maintenue effectivement entre ressortissants de tous les Etats membres de la Société des Nations.

En ce qui concerne l'établissement des ressortissants étrangers sur le territoire soumis à mandat, cette égalité résultera de la législation locale, qui devra être unique, la même pour tous, y compris les nationaux de la Puissance mandataire. Pour ce qui est spécialement de l'égalité dans les échanges, elle sera assurée par le système de la porte ouverte, ou l'application d'échelles de tarifs égales pour tous les produits importés en provenance d'un Etat membre de la Société des Nations, ou exportés à destination de ces Etats.

Nous venons de parler de tarifs. Il ne faudrait pas penser, en effet, que l'égalité économique interdit l'application de droits d'entrée sur les produits importés. Les pays sous mandat, ou le mandataire agissant pour lui, peut édicter tous les droits de douane qu'il juge opportun d'établir. Il peut même instituer un système protectionniste aussi accusé qu'il lui plaira. Il pourra aller jusqu'à interdire l'entrée de tel ou tel produit, sans avoir à en rendre compte à personne. Ce à quoi il est tenu par les termes mêmes du mandat, c'est de ne pas appliquer de traitement différentiel aux marchandises importées de pays membres de la Société des Nations, ou exportées à destination de ces pays.

Au contraire, il est libre à l'égard des marchandises importées d'Etats non membres de la Société des Nations. A celles-là, il peut appliquer des tarifs autonomes, variables avec chaque Etat.

Il résulte de cet état de chose une conséquence assez curieuse. Alors que le pays sous mandat ne pourrait consentir un avantage douanier à un Etat membre de la Société des Nations, sans le concéder par le même acte à tous les Etats membres de la Société des Nations, il peut négocier avec les Etats non membres de la Société des traités de commerce qui resteront rigoureusement personnels aux contractants. De même, il peut prendre des mesures, par voie réglementaire, contre les Etats non membres de la Société des Nations.

La Syrie, par exemple, a conclu un accord avec la Palestine : accord aux termes duquel les marchandises passent en fran-

chise de l'un dans l'autre pays. Elle en a conclu un autre avec la Turquie, mais ce dernier n'a pas été ratifié : Turquie et Palestine ne faisant pas partie de la Société des Nations, la Syrie leur pouvait concéder des avantages particuliers, qu'elle n'eût peut-être pas voulu concéder s'ils eussent dû valoir pour tous les Etats membres de la Société des Nations.

Dans les pays placés sous la protection d'un mandat B, le principe d'égalité a la même portée que dans les mandats A. Par un arrêté du Ministre des Colonies, en date du 10 mai 1921, la France a rendu applicable, au Cameroun, un décret du 1er février 1921 qui réglementait le régime douanier de l'Afrique Equatoriale française. Cette mesure ayant inquiété la Commission permanente des mandats, le représentant de la France à la Commission lui montra que cette extension ne comportait aucun régime préférentiel en faveur de personne et la Commission se déclara satisfaite (1).

Le Togo français sera vraisemblablement, à bref délai, uni au Dahomey par une union douanière. Cette mesure ne portera pas non plus atteinte au principe de l'égalité, car cette égalité existe déjà au Dahomey depuis la convention commerciale franco-anglaise de 1898 (2). Cette union aura seulement pour but, comme au Cameroun, de supprimer une sorte de barrière douanière intérieure, dont le maintien ne va pas sans inconvénients.

C'est pour la même raison : supprimer une douane inutile, que la Belgique a rattaché l'Urundi-Rouenda, sur qui elle a un mandat, à sa colonie du Congo. Cette colonie étant elle-même sous le régime de la porte ouverte depuis l'acte de Berlin du 26 février 1885, il n'y a pas eu atteinte au principe de l'égalité économique.

Quant aux trois mandats B britanniques, si les colonies auxquelles ils s'appliquent ont des tarifs, ce ne sont que des tarifs fiscaux (on n'ignore pas, d'ailleurs, que la Grande-Bre-

(1) Procès-verbaux de la Commission Permanente des Mandats, Doc. A 19, 1923.

(2) Basdevant, *op. cit.*, tome II, page 367.

tagne est libre-échangiste et les dernières élections britanniques ne montrent pas qu'elle soit disposée de si tôt à se faire protectionniste). Ainsi, le Tanganyika (l'ancien Est-Africain) a été uni, pour la perception des droits d'entrée appliqués sur certaines marchandises, aux territoires de Kenya et de l'Uganda qui sont des colonies de la Couronne. Si le Togo britannique est rattaché à la Côte d'Or, comme la Grande-Bretagne a l'intention de le faire, ainsi que nous l'avons noté (1), il n'y aura pas non plus atteinte à l'égalité économique.

Ce même Togo britannique a été lui-même économiquement avantagé de la façon suivante : les cacaos qu'il exporte sont accueillis en Grande-Bretagne avec des droits d'entrée inférieurs à ceux dont sont frappés les cacaos étrangers. Y a-t-il violation de la règle d'égalité économique ? Il ne le semble pas. Si quelqu'un avait le droit de s'en plaindre, ce seraient les nations ayant des traités commerciaux avec la Grande-Bretagne et exportant elles-mêmes des cacaos. Il y a là un point très intéressant.

On doit se demander maintenant comment un étranger, en pays de mandat A ou B, ferait valoir son droit, si ce droit était méconnu ou violé soit en matière personnelle, soit en matière commerciale. Et, de même, ce qu'il pourrait arriver si un mandataire édictait ou faisait édicter, dans un pays sous son mandat, une législation commerciale et douanière qui le favorisât par rapport aux autres membres de la Société des Nations?

Dans le premier cas, le particulier aura recours aux tribunaux établis par le mandataire et composés de juges de sa nationalité offrant, par conséquent, toutes garanties au point de vue de l'intégrité, de la science juridique et aussi de l'indépendance.

Dans le second, ce serait une affaire d'Etat à Etat, qui pourrait être réglée, comme les affaires semblables, par négociations, par arbitrage ou autrement, mais qui aurait, en tout état de cause, un arbitre, un juge tout trouvé : nous voulons

(1) Voir page 136.

parler de la Cour permanente de Justice internationale, instituée en vertu de l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, et qui, aux termes des 13 mandats particuliers actuellement en vigueur, doit connaître de toutes difficultés soulevées par l'application ou l'interprétation de ces mandats.

II

Egalité archéologique dans les pays de mandat A. — Il est une égalité d'un autre genre qui a été stipulée dans les deux mandats A aujourd'hui en vigueur, et qui portent sur la Syrie-Liban et sur la Palestine : il s'agit de l'égalité, en matière de fouilles et de recherches archéologiques, prévue dans les deux pays en question au bénéfice des Etats membres de la Société des Nations.

La Syrie et la Palestine sont extrêmement riches en vestiges et en monuments des civilisations disparues auxquelles la nôtre se rattache presque sans solution de continuité. Etudier, approfondir ces civilisations, c'est, en même temps, étudier la nôtre dans ses origines. On n'y parvient, en l'absence de documents écrits, que par la découverte et l'interprétation des monuments et des objets contemporains de ces civilisations. Plus il en sera découvert et plus l'histoire avancera. Il convenait donc de convier à ces explorations les savants de tous les Etats et de leur assurer des droits égaux, d'où les articles 14 du mandat syrien et 21 du mandat palestinien.

Aux termes de ces articles, le mandataire est tenu d'édicter, dans l'année qui suivra la mise en vigueur du mandat, une loi sur les antiquités qui assurera cette égalité archéologique entre tous les membres de la Société des Nations.

Les mandataires n'ont pas encore édicté cette loi. Mais ce n'est pas vaticiner de dire qu'elle sera d'une économie délicate. Il n'en va pas de recherches archéologiques comme de transactions commerciales. Une concurrence parfaite ne pourrait être que nuisible à la science : quand une compagnie savante ou un savant aura obtenu la concession d'un site à

explorer, il devra avoir devant lui le temps de procéder à des recherches avec la méthode rigoureuse qui ne laisse rien derrière elle et sans crainte d'être évincé par un tiers. Il nous semble que c'est par concessions de sites que l'on pourrait procéder. Les concessionnaires, une fois leur titre en poche, seraient ainsi à l'abri de toutes surprises. Ils seraient dans la situation juridique du concessionnaire d'une mine, par exemple, dont on ne pense plus à mettre le titre en discussion. Mais nous répétons que cette loi sera délicate à agencer pour sauvegarder à la fois l'égalité et les intérêts de la science.

III

Régime des colonies sous mandat C. — Nulle égalité n'ayant été prévue en faveur des étrangers dans les colonies placées sous le régime d'un de ces mandats, il en résulte que ces colonies ont un statut économique qui se rapproche pratiquement de celui d'une colonie quelconque du Pacifique : les mandataires y ont pratiquement le monopole de la mise en valeur et de l'exploitation des richesses naturelles, de toutes les richesses naturelles qui s'y rencontrent.

Le fait que les mandataires entendaient leurs droits dans ce sens a été mis en évidence, avant même l'adoption des mandats C par la Société des Nations, à propos de Nauru.

Nauru est une petite île du Pacifique (elle comptait, au dernier recensement, 1.068 habitants indigènes) sur laquelle un mandat fut conféré à l'Empire britannique le 6 mai 1919. Ce terme, Empire britannique, étant plus extensif que Grande-Bretagne, a permis la conclusion d'un arrangement entre les éléments mêmes de l'Empire, arrangement aux termes duquel l'Empire britannique confiait, pour une durée de trois ans renouvelable, l'exécution du mandat à la seule Australie (1).

Il est possible de soutenir que cet arrangement fut licite, pour la raison qu'il ne touche qu'à des points concernant la politique interne de l'Empire britannique. Mais il est possible

(1) Le lire à l'Annexe du présent ouvrage.

aussi de soutenir qu'il aurait dû être homologué par le Conseil de la Société des Nations. Nous ne saurions, quant à nous, nous prononcer sur ce point.

Cette île de Nauru est un bloc de phosphates. Les Allemands avaient constitué une Compagnie qui l'exploitait. Après la guerre, un groupe formé de nationaux de la Grande-Bretagne, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, fut chargé de continuer l'exploitation et de répartir les produits — la totalité des produits — entre ses trois constituants. Il y eut donc constitution d'un véritable monopole qui met en relief l'idée que les Dominions se font d'un mandat : un moyen d'exploiter économiquement les colonies dont la gestion leur est confiée.

Si licite que soit, au point de vue formel, cet accord, il s'en faut qu'il n'ait recueilli que des approbations. Il a été très vivement critiqué, et non seulement à l'étranger, non seulement dans la Presse, mais en Angleterre même, et au Parlement britannique.

A la Chambre des Communes, lord Robert Cecil l'a dénoncé comme contraire à l'esprit des mandats, « institués, a-t-il dit, autant pour assurer des droits égaux, en matière d'échanges et de transit, à toutes les nations, que pour protéger et éduquer les indigènes ».

Ses protestations sont d'ailleurs restées vaines. Elles n'ont même pas empêché l'Australie de constituer ultérieurement un Office Commercial investi du monopole du commerce d'importation et d'exportation avec la Nouvelle-Guinée, sur laquelle elle a un mandat, et d'affecter en recettes à son budget les bénéfices de cet Office (1).

Nous ne savons rien du régime économique de Samoa (sous mandat de la Nouvelle-Zélande) et du Sud-Ouest africain (sous mandat de l'Union sud-africaine).

Par contre, le rapport japonais à la Société des Nations sur l'exercice de son mandat sur les îles situées au nord de l'Equateur, nous a permis de constater que (sauf une réserve : la

(1) Voir procès-verbaux de la Commission des Mandats. Session de 1923. Doc. A, 19, 1923.

reprise en monopole des mines de cuivre exploitées naguère par les Allemands), le Gouvernement japonais avait institué un régime qui se rapproche de l'égalité économique : ainsi, n'importe quel étranger peut obtenir une concession minière, ce qui n'est pas possible dans les autres colonies sous mandat C.

D'autre part, les îles sous mandat japonais sont ouvertes aux nationaux des Etats-Unis depuis l'accord nippon-américain du 11 février 1922 (1). Les Américains sont donc les seuls à avoir des droits conventionnels dans une au moins de colonies sous mandat C. Il est inutile de réénumérer ces droits : ceux qui sont spéciaux à l'île de Yap l'ont été plus haut (2). Quant aux autres, ils sont identiques à ceux dont sont pourvus les Etats membres de la Société des Nations dans les colonies sous mandat B et qui ont été analysés dans le paragraphe 1er de ce chapitre.

En résumé, de tous les titulaires du mandat C, le Japon est le seul à s'être presque conformé, spontanément, à l'esprit dans lequel ont été institués les mandats. Ce faisant, il a été simplement logique avec lui-même, car on n'a pas oublié ses protestations contre le régime de la porte fermée qui lui est appliqué dans les anciennes colonies allemandes du Pacifique par les Dominions britanniques qui y sont aujourd'hui mandataires.

---

(1) Le lire à l'Annexe.
(2) Voir page 70.

CHAPITRE VI

Egalité des missions religieuses dans les pays de mandat

I

Dans les pays sous mandats A et B. — Dans les pays placés sous la sauvegarde d'un de ces mandats, les missionnaires se sont vus garantir leurs droits acquis et même ouvrir la possibilité d'en acquérir de nouveaux.

L'œuvre civilisatrice des missions religieuses a été et est encore une des plus efficaces que l'on connaisse. Ces missions ont commencé par se répandre dans les pays hors chrétienté uniquement dans le but d'enseigner la religion et convertir au christianisme les infidèles. Mais, par la force des choses, leurs membres ont été amenés à enseigner les connaissances usuelles acquises en Europe et à s'intéresser à la santé de leurs nouveaux fidèles : d'où ouverture d'écoles et de dispensaires, hôpitaux ou lazarets, c'est-à-dire enseignement, médecine et hygiène.

Ces missions étaient particulièrement nombreuses en Orient. Mais on en rencontre également dans tout le continent noir, de même que dans les îles du Pacifique. Etant donné que le système des mandats a pour objet de répandre plus largement que jamais la civilisation, il était expédient de respecter l'œuvre de ceux qui n'avaient pas attendu la Conférence de la Paix pour civiliser autour d'eux. Toutefois, il y avait plusieurs difficultés. Les missions les plus nombreuses étaient constituées par des membres appartenant à la nationalité française. Dans les pays du Levant, leur œuvre était si bien reconnue d'utilité publique que ces missions avaient presque toutes

obtenu du pouvoir souverain, en l'espèce le Sultan de Constantinople, des *firmans* leur conférant des privilèges et immunités presque semblables aux privilèges et immunités diplomatiques. Ailleurs, elles étaient l'objet de la vénération et de la reconnaissance des indigènes. Il était donc conforme à l'esprit des mandats de les mettre à même de poursuivre et de développer leur action.

Mais les sentiments nationaux, en cette matière comme dans les autres matières, sont jaloux les uns des autres. Certaines puissances enviaient cette primauté française. Elles eussent voulu recevoir le monopole des missions dans les territoires qui allaient relever de leur mandat. Toutefois, en dépit de ces velléités, c'est le système de la liberté qui a prévalu.

Dans le mandat syrien (article 10) est introduite une disposition suivant laquelle le contrôle sur les missions religieuses dévolu au mandataire se bornera « au maintien de l'ordre public et de la bonne administration ; aucune atteinte ne sera portée à la libre activité des dites missions religieuses. Les membres de ces missions ne seront l'objet d'aucune mesure restrictive du fait de leur nationalité, pourvu que leur activité ne sorte pas du domaine religieux ».

Il est évident, en effet, que le mandataire ne saurait tolérer une propagande dirigée contre lui, susceptible de nuire au bon exercice de son mandat et même d'en compromettre les résultats.

Et le même article 10 ajoute : « Les missions religieuses pourront également s'occuper d'œuvres d'instruction et d'assistance, sous réserve du droit général de réglementation et de contrôle du mandataire et des gouvernements locaux en matière d'éducation, d'instruction et d'assistance publique. »

Ce droit est la consécration de l'état de choses existant *ante bellum* et la réserve dont sa consécration est accompagnée se justifie par elle-même, de même que la réserve précédente.

L'article 16 du mandat sur la Palestine, quoique rédigé en termes différents, n'a pas un autre sens cependant. D'ailleurs, il semble que les droits des missions ne puissent que bénéficier

de la protection qui leur sera fournie par la Commission, dite des Lieux-Saints, — commission qui devra être nommée en exécution de l'article 14 du mandat et d'accord entre le Saint-Siège, le mandataire et les trois grandes nations catholiques.

Dans les colonies placées sous un mandat B, les droits des missions religieuses paraissent plus étendus encore. Chacun de ces mandats contient une disposition aux termes de laquelle, outre les mêmes droits qui sont stipulés dans les mandats A, les missions reçoivent celui d'acquérir et posséder des propriétés et d'y élever des bâtiments. Cette clause, qui n'est pas spécifiée dans les mandats A, y est cependant implicitement incluse: « Aucune atteinte, disent ces mandats, ne sera portée à la libre activité des missions religieuses. »

Or, c'en serait une de les empêcher d'acquérir et posséder les immeubles nécessaires à l'exercice de leur mission, qu'elle soit religieuse, scolaire ou charitable. Mais ils ne sauraient acquérir d'autres biens fonciers, notamment dans un but de spéculation ou d'enrichissement. La même limitation résulte d'ailleurs explicitement des termes des mandats B : les missions peuvent acquérir des biens, mais uniquement dans le but de remplir leur tâche d'évangélisation, d'enseignement et d'assistance.

II

Dans les colonies sous mandats C. — Dans les mandats de cette catégorie, les droits des missionnaires sont réduits par rapport à ceux dont ils jouissent dans les autres mandats.

Le mandataire, disent ces mandats, « donnera à tous les missionnaires sujets ou citoyens, de tout membre de la Société des Nations la faculté de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire dans le but d'exercer leur ministère ».

Ainsi, pas de droit proclamé d'enseigner et d'assister charitablement. Pas de droit non plus de s'établir, d'acquérir des immeubles : la restriction est sévère et si elle est effective, injuste. Elle peut nuire aux populations, en sorte qu'elle va

à l'encontre des principes consacrés dans les mandats ; elle peut nuire aussi au mandataire, à qui elle retire une collaboration précieuse.

Il est vrai que le mandataire peut, de sa propre autorité, conférer à ses seuls nationaux les droits qui sont retirés aux missionnaires nationaux d'autres Etats. En somme, c'est un monopole qui lui est conféré par son mandat même.

Cette restriction a subi, en même temps que le système de la porte fermée, une atteinte, mais au bénéfice seulement des Etats-Unis et dans les seules colonies sous mandat du Japon.

Aux termes de l'accord du 11 février 1922, les missions américaines, de quelque religion qu'elles soient, acquièrent dans ces colonies les droits qu'ont actuellement les missionnaires nationaux d'Etats membres de la Société des Nations dans les colonies placées sous un mandat B. On n'a pas oublié, en effet, que les droits de ces derniers ont été définis à l'aide des droits conférés préalablement par le Japon aux missionnaires américains par le dit accord du 11 février 1922 (1).

---

(1) Voir le texte à l'Annexe.

CONCLUSION

Nous espérons avoir montré combien il est malaisé, ainsi que nous l'avions indiqué plus haut, de donner *a priori* une définition qui s'applique à la fois et exactement aux treize mandats internationaux actuellement en vigueur. Si, en effet, ces mandats sont bien, en dernière analyse, un moyen d'action politique, on nous concédera que ce moyen est singulièrement complexe et multiforme, — multiforme parce que différent dans chaque catégorie, voire dans chaque espèce ; complexe, par le nombre des intérêts particuliers, et quelquefois opposés, qu'il met en jeu.

Il n'en est que plus intéressant de noter les résultats qui ont pu être atteints à l'aide de ce moyen d'action et, par delà ces résultats, s'efforcer de conjecturer ce qui peut en être attendu dans l'avenir. En un mot, de porter un jugement d'ensemble sur la valeur des mandats internationaux.

Disons tout de suite, avec les réserves que comporte une semblable matière, qui est et restera toujours fonction de facteurs politiques extérieurs à elle, que ce jugement ne saurait être que favorable.

En effet, si nous prenons d'abord les mandats de la première catégorie et, parmi ces mandats, le mandat français, nous sommes forcés par l'évidence de constater des résultats positifs, concrets, qui n'auraient pas été atteints aussi parfaitement par un autre moyen d'action politique et qui l'ont été par l'exercice de ce mandat, malgré des difficultés matérielles nombreuses et graves.

Arrivée en Syrie en 1918, la France trouva un pays ravagé par la guerre et les maux qui accompagnent la guerre. Malgré

qu'elle eût été elle-même dévastée et appauvrie, elle trouva le moyen de ravitailler la Syrie, sauvant d'une mort certaine des milliers de ses habitants, puis d'y faire régner la sécurité et l'ordre, sans quoi toute tentative de relèvement fût restée illusoire.

En même temps, et nonobstant la sourde hostilité de certains milieux britanniques (1), les intrigues de Fayçal et ses partisans, les attaques du Gouvernement révolutionnaire d'Angora, et bien qu'elle ne fût pas encore pourvue du titre authentique qui lui donnât quelques droits avec beaucoup d'obligations, elle s'attachait à relever les administrations locales, elle dotait le pays d'institutions conformes au génie de ses habitants et destinées à apprendre à ceux-ci à s'administrer, puis à se gouverner eux-mêmes.

Nous ne reviendrons pas sur ce travail, spécifiquement politique et administratif, d'exécution du mandat, puisque nous en avons parlé plus haut. Nous nous bornerons à marquer dans ses grandes lignes l'œuvre plus spécialement morale et matérielle que les délégués de la France mandataire ont su mener à bien, qu'ils consolident et augmentent tous les jours, et à la faveur de laquelle le pays a respiré, s'est ressaisi et commence à prendre conscience de lui-même.

Les œuvres d'assistance, dont le besoin se faisait cruellement sentir, ont été multipliées. Des dispensaires, des hôpitaux avec services de consultations gratuites, des orphelinats ont été ouverts. D'autre part, la distribution de secours ou de vivres aux indigents, notamment aux réfugiés d'Anatolie, se sont traduites par des dépenses chiffrées à plus de 40 millions de francs.

L'enseignement a été développé. Il y avait, en 1922, en Syrie-Liban, 990 écoles officielles ou subventionnées, fréquentées par plus de 75.000 élèves. Ces nombres se sont augmentés, en 1923, et s'accroissent tous les jours. Outre l'enseignement proprement dit, un sérieux effort a été accompli pour donner

(1) Voir : comte du Maine de Gontaut-Biron : *Comment les troupes françaises se sont installées en Syrie.*

aux élèves un enseignement professionnel qui contribuera à la prospérité future de la Syrie.

Passant au progrès matériel que les délégués de la France mandataire ont fait faire au pays, nous signalerons l'effort matériel sans précédent qui, sous une vigoureuse impulsion, a été donné à l'agriculture, au commerce et à l'industrie.

L'industrie de la soie y est présentement en pleine prospérité, le ver à soie trouvant en Syrie des conditions particulièrement favorables à sa croissance et à sa reproduction. Il s'agirait, maintenant, d'enseigner aux populations à ouvrer elles-mêmes cette soie, au lieu de l'exporter sous forme de cocons et de filés ; nous croyons savoir que le mandataire y pourvoit.

Le développement de l'agriculture, qui doit constituer pour la Syrie la ressource la plus sûre et la plus rémunératrice, ne pouvait échapper à la vigilance des autorités mandataires. Dans un pays calciné par le soleil en été, et sans régime de pluies régulières, l'agriculture est conditionnée par l'irrigation des terrains à l'aide d'eau puisée aux rivières. L'hydraulique agricole conditionne l'agriculture. C'est pourquoi la Direction de l'Agriculture a été rattachée à celle des Travaux publics. On peut attendre de cette réunion des deux services dans une même m in les meilleurs résultats : le Directeur des Travaux publics ne perdra ainsi jamais de vue que sa tâche principale est de fournir de l'eau aux campagnes et il dirigera en premier lieu ses efforts de ce côté.

Des travaux publics pris en eux-mêmes, dans le sens où on les entend en France, il est superflu de parler longuement. Plusieurs routes ont été remises en état, les ports ont été améliorés et les lignes de chemins de fer réparées ; il convient d'attendre encore, mais sans impatience, l'ère des grands travaux publics. Pour le moment, l'effort doit porter sur l'envoi aux campagnes d'eau qui multipliera les richesses.

Le régime foncier s'organise. On n'exagérera jamais les conséquences, bonnes ou mauvaises, d'un régime foncier. C'est par la possession et l'utilisation du sol que les Etats

européens se sont constitués, — ces Etats que la mobilité de la fortune tend aujourd'hui à dissocier. C'est par la terre et ses possesseurs que l'ordre et la sécurité régneront dans l'Etat.

Les autorités mandataires l'ont si bien compris qu'un de leurs premiers soucis a été l'établissement d'un cadastre qui précise l'objet de la propriété, et d'une immatriculation qui fournit des garanties au droit de propriété. Les immeubles seront immatriculés : cela facilite la transmission de la propriété foncière, cela la mobilise, comme on dit, lui donne une souplesse que nous ne lui connaissons pas en France (1).

Et à la faveur de cette œuvre inlassablement poursuivie par le mandataire, le pays prend conscience de lui-même ; il se redresse et progresse.

Ceux de ses chefs qui étaient d'abord hostiles au mandat, parce qu'ils croyaient y voir un moyen déguisé, pour le mandataire, de se substituer à l'Empire ottoman, ont compris très vite qu'ils avaient fait erreur et se sont ralliés rapidement au mandat. D'autres n'y adressent plus que des objections de forme, que l'on croirait plutôt dictées par la fausse honte d'avouer franchement qu'ils s'étaient ou avaient été trompés. Les quelques nationalistes qui demeurent hostiles à tout compromis, intransigeants, ont l'air plutôt de se donner une attitude que d'obéir à une règle de conduite dictée par la raison.

Quant aux masses, la meilleure preuve qu'elles ont depuis longtemps adhéré cordialement au mandat, a été administrée par les élections aux Conseils réprésentatifs qui ont eu lieu au mois d'octobre 1923 : plus de 70% des électeurs inscrits sont allés voter, et les renseignements qui nous sont parvenus ont montré l'étonnement de ces électeurs quand ils se sont aperçus qu'ils pouvaient voter librement (2).

Leur étonnement s'accroîtra sans doute et l'hostilité des derniers réfractaires au mandat tombera d'elle-même, quand

(1) On trouvera des renseignements plus détaillés dans le rapport à la Société des Nations sur l'exercice du mandat de la France en Syrie, quoi qu'on puisse se plaindre que la modestie de ses auteurs ait cru devoir tant l'abréger.

(2) Voir *Asie Française*, décembre 1923.

ils verront la France exécutrice loyale de son mandat, en même temps que fidèle à l'idéal politique qui a toujours été le sien, leur transmettre, un à un, les attributs du pouvoir et s'effacer.

Si nous nous sommes étendus volontiers sur l'exercice du mandat de la France en Syrie, ce n'est pas que nous ayons voulu insinuer que la Grande-Bretagne n'a fait que proportionnellement à ce que nous en disons dans les pays confiés à son mandat.

Evidemment, au point de vue politique et administratif, elle a compris son mandat d'une façon autre que ne le comprend la France. Mais elle n'en a pas moins accompli des efforts marqués dans le sens du bien-être matériel et moral des habitants. Nous ne pouvons que renvoyer aux rapports qu'elle a fournis sur ce sujet, et dont la liste est donnée dans notre bibliographie.

***

Dans les colonies placées sous mandat B ou C, une œuvre considérable a été également accomplie.

Convaincus, ainsi que le disait le Haut-Commissaire de France au Togo, dans des paroles que pourraient faire leurs toutes les puissances colonisatrices, « que le substratum de toute civilisation morale et intellectuelle est un certain bien-être matériel », les mandataires se sont attachés d'abord à donner ce bien-être aux habitants.

A cet effet, le régime des terres a été à peu près partout l'objet de mesures diverses et nombreuses de la part des autorités mandataires. Dans l'état pasteur et agricole où vivent encore les indigènes de ces colonies, il était expédient de leur garantir la jouissance paisible de leur champ, qui est le plus sûr moyen de les enraciner pour leur plus grand profit individuel, lequel coïncide, en ce cas, avec l'intérêt de toutes les nations.

En même temps qu'était édictée une réglementation foncière tendant à assurer le droit de propriété, on enseignait aux indigènes à faire valoir leurs propriétés. Les efforts ont

porté sur l'extension des cultures vivrières, complémentaires l'une de l'autre, c'est-à-dire dont les produits peuvent se substituer les uns aux autres.

On leur a aussi distribué, notamment dans les pays de mandat français, des graines de plantes industrielles, dont le produit exporté leur donnera une monnaie d'échange pour payer leurs importations.

C'est aussi dans les colonies sous mandat français que des tentatives intéressantes ont été faites pour assurer à chaque famille indigène son petit troupeau. On prête aux particuliers une ou plusieurs têtes de bétail, qui doivent être rendues au prêteur, mais dont le produit et le croît sont laissés à l'emprunteur ; il y a là une initiative extrêmement intéressante et digne d'être mise en application ailleurs que dans les colonies sous mandat.

Ces efforts, accomplis dans un but matériel, ont été heureusement accompagnés d'efforts visant à atteindre un but plutôt moral. C'est dans cette seconde catégorie que nous rangerons toutes les mesures adoptées dans un but d'hygiène publique, de lutte contre les maladies, d'enseignement public, etc. Nous ne pouvons faire, ici, qu'indiquer et renvoyer aux rapports fournis par les mandataires à la Société des Nations. La liste de ces rapports est donnée dans notre bibliographie. La Commission permanente des mandats, qui a examiné les efforts de chaque mandataire, qui les a pesés, passés au crible d'une critique sévère et comparés les uns avec les autres, s'est, dans l'ensemble, déclarée satisfaite. Elle a même félicité certains mandataires (voir les procès-verbaux de ses séances). On peut donc conclure assurément que, dans à peu près les onze pays sous mandat B ou C, le souci de protéger et d'éduquer, d'enrichir et de faire accéder à la civilisation a été le principe directeur des mandataires.

***

Au point de vue humanitaire, on doit se féliciter de l'institution des mandats coloniaux. Si certaines puissances coloni-

satrices, la France notamment, n'avaientpas attendu les mandats pour considérer les indigènes comme des membres de la grande famille humaine, ayant le seul tort d'être arriérés, et pour professer que la colonisation doit consister principalement à amener ces indigènes à elles, à les faire collaborer avec elles, les mandats ont eu cette heureuse conséquence de généraliser ces sentiments, de les codifier et de leur donner le fondement contractuel qui leur faisait défaut. C'est pourquoi on peut dire que les mandats coloniaux amorcent un véritable renouvellement du droit colonial.

***

Il convient maintenant de se demander où mènera un développement normal du système des mandats.

Les mandats A doivent conduire les territoires auxquels ils s'étendent à l'auto-gouvernement. Le mandataire est tenu, par les termes mêmes de son mandat, de remettre un à un aux autorités locales les attributs du pouvoir souverain dès que ces autorités seront capables de les exercer utilement. Il en résultera une diminution progressive des propres pouvoirs du mandataire, diminution qui le conduira à l'effacement complet. Le jour où cet effacement sera atteint, le mandat aura pris fin et les territoires non turcs de l'Empire ottoman seront des Etats indépendants dans le plein sens du terme.

Il est plus difficile de pronostiquer ce qu'il adviendra des mandats coloniaux. Sans doute, on peut conjecturer que la faculté donnée au mandataire d'englober les colonies, sur lesquelles portent ces mandats dans le système administratif douanier d'une possession voisine, à laquelle elles se rattachent par les lois de la race, du milieu, tendra à les intégrer à cette possession voisine. Mais il y aurait là une éventualité qui semble condamnée d'autre part par les termes du mandat, lesquels interdisent l'annexion à quoi se ramènerait cette intégration et qui veulent, au contraire, une personnalité distincte à la colonie sous mandat.

On peut aussi conjecturer que ces mandats évolueront vers

une forme plus large, qui conduira les populations qu'ils protègent à l'auto-gouvernement, en passant par la forme intermédiaire qu'ont aujourd'hui les mandats A. Mais, au stade de civilisation où sont encore ces populations, il est impossible de supputer en combien de temps cette évolution pourrait s'opérer ; d'où l'on doit se garder de cette conjecture qui serait de la pure vaticination.

Mais ce qu'il est possible de soutenir, en se plaçant à un point de vue très général, c'est que l'institution des mandats supprime quelques risques de guerre.

S'il s'élève encore, en effet, de ces nations de proie qui n'ont de cesse qu'elles ne se soient approprié le bien du voisin, l'institution des mandats constituera un obstacle à leurs ambitions. En visant à conquérir un territoire garanti par un mandat, cette nation s'attaquerait, en effet, à tous les Etats membres de la Société des Nations, qui sont solidairement garants des mandats. On peut espérer que cette éventualité réfrénera la cupidité de la nation conquérante. D'où l'institution des mandats est, dans sa sphère, une institution de paix, une de ces institutions dont il n'y aura jamais assez, car ceux qui veulent la guerre sont ingénieux, hélas ! à se donner des motifs de la déterminer.

BIBLIOGRAPHIE

I

PUBLICATIONS ET OUVRAGES OFFICIELS

Congrès de la Paix, 1919–1920. *Traités et Conventions*. Paris, Bibliothèque nationale, 2 volumes.

Traité de Lausanne et annexes. Paris, Imprimerie nationale, 2 volumes.

BASDEVANT. *Recueil des traités en vigueur entre la France et les Puissances étrangères*. Paris, Imprimerie nationale, 1918–1922, 4 volumes.

Documents diplomatiques (Livre jaune). *Conférence de Washington* (juillet 1921–février 1922). Paris, Imprimerie nationale, 1923.

Code civil des Français, Paris, Dalloz, 1922.

Journal Officiel de la République française :

a) Lois et décrets ;

b) Débats parlementaires.

Documents parlementaires :

1° *Chambre des Députés :*

a) Rapport de M. Louis Barthou sur le Traité de Versailles (Document 6657, 1919) ;

b) Rapport de M. René Besnard sur les clauses coloniales du Traité de Versailles (Document 6665, 1919).

2° *Sénat :*

a) Rapport de M. Léon Bourgeois sur le Traité de Versailles (Document 562, 1919) ;

b) Rapport de M. Lucien Hubert sur la partie IV du Traité de Versailles, 1919.

Bulletin Officiel du Haut-Commissariat de la République en Syrie.

WHITE PAPER. *Palestine*, cmd. 1700, London, 1922.

WHITE PAPER. *Palestine. Proposed formation of an Arab agency*, cmd. 1989. London 1923.

Miscellaneous, n°s 10 et 16 *(Documents parlementaires anglais)*, London, 1921.

Troisième Livre gris belge.

Journal Officiel de la Société des Nations :

Documents publiés par la Société des Nations :

a) Document 161, du Conseil ;

b) Procès-verbaux de la Commission permanente des mandats, pour les années 1921–1922–1923 ;

c) Annexes aux procès-verbaux de la Commission permanente des mandats, 1923.

Rapports adressés par les mandataires au Conseil de la Société des Nations :

Rapport sur la situation de la Syrie et du Liban (juillet 1922–juillet 1923). Paris, Imprimerie nationale, 1923.

Report on Irak administration, octobre 1920–mars 1922, London.

Rapport du Gouvernement français sur l'administration sous mandat du territoire du Togo, pour l'année 1922. Paris, Lahure, 1923.

Rapport du Gouvernement français sur l'administration sous mandat du territoire du Cameroun, pour l'année 1922. Paris, Lahure, 1923.

Report on the mandated sphère of Togoland for 1922, London, 1923.

Report on the Bristish mandated sphère of Cameroons for 1922, London, 1923.

Report on Tanganyika territory for the year 1922, London, 1923.

Rapport présenté par le Gouvernement belge au Conseil de la Société des Nations au sujet de l'administration du Ruanda-Urundi pendant l'année 1922. Sans date.

Report of the administrator of South West Africa for the year 1922, Cape-Town, 1923.

Report to the league of nations on the administration of the territory of New Guinea from 1*st july* 1921 *au* 30*th june* 1922 Melbourne, Mullett, 1923.

Second report of the government of New-Zealand on the administration of mandated Territory of Western Samoa for the year ended the 31*st*, march 1922. Wellington-Skinner, 1922.

Report on the administration of Nauru during the year 1922. Melbourne, Mullett. Sans date.

Annual report on the administration of the north seas islands under japanese mandated for the year 1922.

II

Ouvrages divers

Bérard, Victor. *La Politique du Sultan*. Paris, Armand Colin, 1897.

Bonfils. *Manuel de Droit international public*. Paris, Rousseau, 2e édition, 1898.

Bourgeois, Emile. *Manuel historique de politique étrangère*. Paris, Belin frères, 2e édition, 1906.

Cioricèanu. *Les mandats internationaux*. Paris, *La Vie universitaire*, 1921.

Coran (Le) Paris, librairie Garnier.

David, Philippe. *Un gouvernement arabe à Damas. Le Congrès syrien*. Paris, thèse, 1923.

FIDEL, Camille. *La Paix coloniale française*. Paris, librairie du *Recueil Sirey*, 1918.

FIORE PASQUALE. *Nouveau Droit international public*. Paris. Traduction Charles Antoine, 2e édition, 1884-1886.

FOUQUES-DUPARC. *La protection des minorités de race, de langue, de religion*. Paris, Dalloz, 1922.

GONTAUT-BIRON. *Comment les Français se sont installés en Syrie*. Paris, Plon, 1922.

GUIZOT. *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*. Paris, Lévy, 1856.

HOUSE (Colonel). *Ce qui se passa réellement à Paris en* 1918–1919. Paris. Traduction Payot, 1923.

IHSSAN EL CHÉRIF. *La condition internationale de la Syrie*. Paris, thèse, 1923.

JALLIFIER et WAST. *Cours d'histoire à l'usage des classes. Cours de philosophie*. Paris, Garnier frères, 3e édition.

KEYNES JOHN MAYNARD. *The économic consequences of the Peace*. London, Mac Millan and Co, 1920.

LANSING, Robert *The Peace negociations. A personal narrative*. New-York, Houghton Mifflin and Co, 1922

LUQUET Jean. *Le mandat A et l'organisation du mandat français en Syrie*. Paris, thèse, 1923.

MANCINI. *Delle nazionalita come fondamenti del diritto delle genti*, 1854.

SAMNÉ (Dr Georges). *La Syrie*. Paris, éditions Bossard, 1921.

SCHUCKING et WEHBERG. *Die Satzung des Völkerbundes*. Berlin, Verlag von franz vahlen, 1921.

SMUTS. *La Société des Nations. Une proposition pratique*. Paris, 1918.

STAËL (Mme DE). *De l'Allemagne*. Paris, librairie Garnier.

TARDIEU, André. *La Paix*. Paris, Payot, 1921.

TOCQUEVILLE (DE). *La démocratie en Amérique*. Paris, Gosselin, 1835.

WILSON (Président Woodrow). *La Guerre. La Paix*. Paris, Berger-Levrault, 1918.

YOUNG. *Corps de droit ottoman*. Oxford, Clarendon Press, 1905-1906.

III

PUBLICATIONS PÉRIODIQUES ET JOURNAUX

Afrique française (Bulletin du Comité de l') et supplément.

Asie française (Bulletin du Comité de l') et supplément.

Bulletin quotidien de la Presse étrangère (Publication du Ministère des Affaires étrangères).

Bulletin de la ligue des Droits de l'Homme.

Correspondance d'Orient (la).

Corriere della Sera (il).

Daily Express (The)

Dépêche coloniale (La).

Etoile Belge (L').
Foreigns Affairs (1er volume).
Kolonial Geschichte der Neuzeit.
Kolonial politische Korrespondenz.
Morning Post (The).
Nation belge (La).
New York Times (The).
Revue bleue (La).
Revue générale de Droit international public (La).
Revue de Droit internatioal public et de législation comparée (La).
Revue des Deux mondes (La).
Secolo (Il).
Temps (Le).
Times (The).

ANNEXES

PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

. . . . . .

Article 22

Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter : elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mandataire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs,

et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas, le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats.

. . . . . .

MANDATS A

MANDAT POUR LA SYRIE ET LE LIBAN

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que les principales Puissances alliées sont d'accord pour que les territoires de la Syrie et du Liban, qui faisaient autrefois partie de l'Empire ottoman, soient confiés, dans des frontières à fixer par les dites Puissances, à une Puissance mandataire chargée de conseiller, d'aider et de guider les populations dans leur administration, conformément aux termes de l'article 22 (alinéa 4) du Pacte de la Société des Nations ;

Considérant que les principales Puissances alliées ont décidé que le mandat sur les territoires visés ci-dessus serait conféré au Gouvernement de la République française, qui l'a accepté ;

Considérant que les termes de ce mandat, formulés dans les articles ci-dessous, ont été également agréés par le Gouvernement de la République française et soumis à l'approbation du Conseil de la Société des Nations ;

Considérant que le Gouvernement de la République française s'engage à exercer le dit mandat au nom de la Société des Nations, en conformité avec les dits articles ;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné (alinéa 8), il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

Confirmant le dit mandat, a statué sur ses termes comme suit :

ARTICLE PREMIER

Le Mandataire élaborera, dans un délai de trois ans à dater de l'entrée en application du présent mandat, un statut organique pour la Syrie et le Liban.

Ce statut organique sera préparé d'accord avec les autorités indigènes et tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populatione habitant les dits territoires. Il édictera les mesures propres à faciliter le développement progressif de la Syrie et du Liban comme Etats indépendants. En attendant la mise en vigueur du statut organique, l'administration de la Syrie et du Liban sera conduite en accord avec l'esprit du présent mandat.

Le Mandataire favorisera les autonomies locales dans toutes la mesure où les circonstances s'y prêteront.

ARTICLE 2

Le Mandataire pourra maintenir ses troupes dans les dits territoires en vue de leur défense. Il pourra, jusqu'à la mise en vigueur du statut organique et du rétablissement de la sécurité publique, organiser les milices locales nécessaires à la défense de ces territoires et les employer à cette défense ainsi qu'au maintien de l'ordre. Ces forces locales ne seront recrutées que parmi les habitants des dits territoires.

Les dites milices relèveront ensuite des pouvoirs locaux sous réserve de l'autorité et du contrôle que le Mandataire devra conserver sur ces forces. Elles ne pourront être utilisées à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le Mandataire ne l'autorise.

Rien n'empêchera la Syrie et le Liban de participer aux frais d'entretien des forces du Mandataire stationnées sur le territoire.

Le Mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication de la Syrie et du Liban pour le passage de ses troupes et de tous matériel, approvisionnements et combustibles.

ARTICLE 3

Les relations extérieures de la Syrie et du Liban, ainsi que la délivrance des exequatur aux consuls des Puissances étrangères, seront du ressort exclusif du Mandataire. Les ressortissants de la Syrie et du Liban se trouvant hors des limites de ces territoires relèveront de la protection diplomatique et consulaire du Mandataire.

ARTICLE 4

Le Mandataire garantit la Syrie et le Liban contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie des territoires et contre l'établissement de tout contrôle d'une Puissance étrangère.

ARTICLE 5

Seront sans application en Syrie et au Liban les privilèges et immunités des étrangers, y compris la juridiction consulaire et la protection, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire ottoman, en vertu des Capitulations et des usages. Toutefois, les tribunaux consulaires étrangers continueront à fonctionner jusqu'à la mise en application de la nouvelle organisation judiciaire prévue à l'article 6.

A moins que les Puissances, dont les ressortissants jouissaient au 1er août 1914 des dits privilèges et immunités, n'aient préalablement renoncé au rétablissement de ces privilèges et immunités ou à leur application pendant une certaine période, ceux-ci seront à la fin du mandat et sans délai rétablis intégralement ou avec telle modification qui aurait été convenue par les Puissances intéressées.

ARTICLE 6

Le Mandataire instituera en Syrie et au Liban un système judiciaire assurant, tant aux indigènes qu'aux étrangers, la garantie complète de leurs droits.

Le respect du statut personnel des diverses populations et de leurs intérêts religieux sera entièrement garanti. En particulier, le Mandataire exercera le contrôle de l'administration des Wakoufs, en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs.

ARTICLE 7

En attendant la conclusion des conventions spéciales d'extradition, les traités d'extradition en vigueur entre les Puissances étrangères et le Mandataire seront appliqués sur les territoires de la Syrie et du Liban.

ARTICLE 8

Le Mandataire garantira à toute personne la plus complète liberté de conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Syrie et du Liban du fait des différences de race, de religion ou de langue.

Le Mandataire développera l'instruction publique donnée au moyen des langues indigènes en usage sur les territoires de la Syrie et du Liban.

Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique édictées par l'administration.

ARTICLE 9

Le Mandataire s'abstiendra de toute intervention dans l'administration des Conseils de fabrique ou dans la direction des communautés religieuses et sanctuaires des diverses religions, dont les immunités sont expressément garanties.

ARTICLE 10

Le contrôle exercé par le Mandataire sur les missions religieuses en Syrie et au Liban se bornera au maintien de l'ordre public et de la bonne administration ; aucune atteinte ne sera portée à la libre activité des dites missions religieuses. Les membres de ces missions ne seront l'objet d'aucune mesure restrictive du fait de leur nationalité, pourvu que leur activité ne sorte pas du domaine religieux.

Les missions religieuses pourront également s'occuper d'œuvres d'instruction et d'assistance publique sous réserve du droit général de réglementation et de contrôle du Mandataire ou des Gouvernements locaux en matière d'éducation, d'instruction et d'assistance publique.

Article 11

Il appartiendra au Mandataire de faire en sorte qu'aucune mesure ne soit prise de nature à mettre en Syrie et au Liban les ressortissants, y compris les sociétés et les associations, d'un Etat membre de la Société des Nations dans un état d'infériorité, soit par rapport à ses propres ressortissants, y compris les sociétés et associations, soit par rapport à ceux de tout autre Etat étranger, aussi bien en matière fiscale et commerciale qu'au point de vue de l'exercice des industries et professions, de la navigation et du traitement accordé aux navires et aéronefs. De même, il ne sera imposé en Syrie et au Liban aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination de l'un des dits Etats ; il y aura, dans des conditions équitables, liberté de transit à travers les dits territoires.

Sous réserve des stipulations ci-dessus, le Mandataire pourra établir ou faire établir par les Gouvernements locaux toutes taxes et droits de douane jugés nécessaires. Le Mandataire, ou le Gouvernement local agissant sur ses conseils, pourra également conclure, pour des raisons de voisinage, des arrangements douaniers spéciaux avec un pays limitrophe.

Le Mandataire pourra prendre ou faire prendre, sous réserve des stipulations de l'alinéa premier du présent article, toutes les mesures propres à assurer le développement des ressources naturelles des dits territoires et à sauvegarder les intérêts des populations locales.

Les concessions pour le développement des dites ressources naturelles seront accordées sans distinction du fait de la nationalité entre les ressortissants de tous les Etats membres de la Société des Nations, mais à des conditions qui conserveront intacte l'autorité du Gouvernement local. Il ne sera pas accordé de concession ayant le caractère d'un monopole général. Cette clause ne fait pas obstacle au droit du Mandataire de créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt des territoires de la Syrie et du Liban et en vue de procurer aux dits territoires les ressources fiscales paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux, ou, dans certains cas, de développer des ressources naturelles, soit directement par l'Etat, soit par un organisme soumis à son contrôle, sous cette réserve qu'il n'en résultera directement ou indirectement aucun monopole de ressources naturelles au bénéfice du Mandataire ou de ses ressortissants, ni aucun avantage préférentiel qui serait incompatible avec l'égalité économique, commerciale ou industrielle ci-dessus garantie.

Article 12

Le Mandataire devra adhérer, pour le compte de la Syrie ou du Liban, aux conventions internationales générales conclues ou à conclure avec l'approbation de la Société des Nations, sur les sujets suivants : traite des esclaves, trafic des stupéfiants, trafic des armes et munitions, égalité commerciale, liberté de transit et de navigation, navigation aérienne, com-

munications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, protection littéraire, artistique ou industrielle

ARTICLE 13

Autant que les conditions sociales, religieuses et autres le permettent, le Mandataire assurera l'adhésion de la Syrie et du Liban aux mesures d'utilité commune qui seront adoptées par la Société des Nations pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes.

ARTICLE 13

Le Mandataire élaborera et mettra en vigueur, dans un délai de douze mois à dater de ce jour, une loi sur les antiquités, conforme aux dispositions ci-après. Cette loi assurera aux ressortissants de tous les Etats membres de la Société des Nations l'égalité de traitement en matière de fouilles et recherches archéologiques.

(1)

Par « antiquités », on devra entendre toute œuvre ou produit de l'activité humaine antérieurs à l'année 1700.

(2)

La législation sur la protection des antiquités devra procéder plutôt par encouragements que par menaces

Toute personne qui, ayant fait la découverte d'une antiquité sans avoir l'autorisation visée au paragraphe 5, signale cette découverte à l'autorité compétente, devra recevoir une rémunération proportionnée à la valeur de la découverte.

(3)

Aucune antiquité ne pourra être aliénée qu'en faveur de l'autorité compétente, à moins que celle-ci renonce à en faire l'acquisition.

Aucune antiquité ne pourra sortir du pays sans une licence délivrée par la dite autorité.

(4)

Toute personne qui, par malice ou négligence, détruit ou détériore une antiquité devra être passible d'une pénalité à fixer.

(5)

Tout déplacement de terrain ou fouilles en vue de trouver des antiquité seront interdits, sous peine d'amende, si ce n'est aux personnes munies d'une autorisation de l'autorité compétente.

(6)

Des conditions équitables seront fixées pour permettre d'exproprier temporairement, ou à titre permanent, les terrains pouvant présenter un intérêt historique ou archéologique.

(7)

L'autorisation de procéder à des fouilles ne sera accordée qu'à des personnes présentant des garanties suffisantes d'expérience archéologique. Le Mandataire ne devra pas, en accordant ces autorisations, agir de façon à éliminer, sans motifs valables, les savants d'aucune nation.

(8)

Le produit des fouilles pourra être réparti entre les personnes ayant procédé à la fouille et l'autorité compétente, dans la proportion fixée par celle-ci. Si, pour des raisons scientifiques, la répartition paraît impossible, l'inventeur devra recevoir une équitable indemnité au lieu d'une partie du produit de la fouille.

ARTICLE 15

Dès l'entrée en vigueur du statut organique visé à l'article premier, le Mandataire s'entendra avec les Gouvernements locaux relativement au remboursement par ces derniers de toutes les dépenses encourues par le Mandataire pour l'organisation de l'administration, le développement des ressources locales et l'exécution de travaux publics d'un caractère permanent, dont le bénéfice resterait acquis au pays. Cette entente sera communiquée au Conseil de la Société des Nations.

ARTICLE 16

Le français et l'arabe seront les langues officielles de la Syrie et du Liban.

ARTICLE 17

Le Mandataire adressera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel, répondant à ses vues, sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du présent mandat. Les textes de toutes les lois et de tous les règlements promulgués pendant l'année seront annexés au dit rapport.

ARTICLE 18

Le consentement du Conseil de la Société des Nations sera nécessaire pour toute modification à apporter aux termes du présent mandat.

ARTICLE 19

A la fin du mandat, il appartiendra au Conseil de la Société des Nations d'user de toute son influence pour sauvegarder à l'avenir l'exécution par le Gouvernement de la Syrie et du Liban des obligations financières, y compris les pensions ou retraites, régulièrement assumées par l'administration de la Syrie ou du Liban pendant la durée du mandat.

ARTICLE 20

Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait

à s'élever entre lui et un autre membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Le présent acte sera déposé en original aux archives de la Société et des exemplaires certifiés conformes seront transmis par le Secrétaire général de la Société des Nations à tous les membres de la Société.

Fait à Londres, le vingt-quatrième jour de juillet mil neuf cent vingt-deux.

MANDAT POUR LA PALESTINE

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que les principales Puissances alliées sont d'accord en vue de donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, pour confier à un Mandataire choisi par les dites Puissances l'administration du territoire de la Palestine, qui faisait autrefois partie de l'Empire ottoman, dans des frontières à fixer par les dites Puissances ;

Considérant que les principales Puissances alliées ont, en outre, convenu que le Mandataire serait responsable de la mise à exécution de la déclaration originairement faite le 2 novembre 1917, par le Gouvernement britannique et adoptée par les dites Puissances, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays ;

Considérant que cette déclaration comporte la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Palestine et des raisons de la reconstitution de son foyer national en ce pays ;

Considérant que les Puissances alliées ont choisi Sa Majesté britannique comme Mandataire pour la Palestine ;

Considérant que les termes du mandat sur la Palestine ont été formulés de la façon suivante et soumis à l'approbation du Conseil de la Société ;

Considérant que Sa Majesté britannique a accepté le mandat pour la Palestine et s'est engagée à l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions ci-dessous ;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné (paragraphe 8), il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une Convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

Confirmant le dit mandat, a statué sur ses termes comme suit :

ARTICLE PREMIER

Le Mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration, sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat.

ARTICLE 2

Le Mandataire assumera la responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif, comme il est prévu au préambule, et à assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement, ainsi que la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine à quelque race ou religion qu'ils appartiennent.

ARTICLE 3

Le Mandataire favorisera les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront.

ARTICLE 4

Un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'Administration de la Palestine et de coopérer avec elle dans toutes les questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine, et, toujours sous réserve du contrôle de l'Administration, d'aider et de participer au développement du pays.

L'organisation sioniste sera reconnue comme étant l'organisme visé ci-dessus, pour autant que, de l'avis du Mandataire, son organisation et sa constitution seront jugées convenables. D'accord avec le Gouvernement de Sa Majesté britannique, elle prendra toutes mesures nécessaires pour assurer la coopération de tous les Juifs disposés à collaborer à la constitution du foyer national juif.

ARTICLE 5

Le Mandataire garantit la Palestine contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie du territoire et contre l'établissement de tout contrôle d'une Puissance étrangère.

ARTICLE 6

Tout en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population, l'Administration de la Palestine facilitera l'immigration juive dans des conditions convenables et de concert avec l'organisme juif mentionné à l'article 4 ; elle encouragera l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays, y compris les domaines de l'Etat et les terres incultes inutilisées pour les services publics.

ARTICLE 7

L'Administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter

une loi sur la nationalité. Cette loi comportera des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne.

ARTICLE 8

Les privilèges et immunités des étrangers, y compris la juridiction et la protection consulaires, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire ottoman, en vertu des Capitulations et des usages, seront sans application en Palestine.

A moins que les Puissances, dont les ressortissants jouissaient de ces privilèges et immunités au 1er août 1914, n'aient préalablement renoncé au rétablissement de ces privilèges et immunités, ou n'aient consenti à leur non-application pendant une certaine période, ceux-ci seront à la fin du mandat et sans délai rétablis intégralement ou avec telle modification qui aurait été convenue par les Puissances intéressées.

ARTICLE 9

Le Mandataire assumera la responsabilité de veiller à l'institution en Palestine d'un système judiciaire assurant, tant aux étrangers qu'aux indigènes, la garantie complète de leurs droits.

Le respect du statut personnel des diverses populations et communautés et de leurs intérêts d'ordre religieux sera entièrement garanti. En particulier, le Mandataire exercera le contrôle de l'administration des Wakoufs, en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs.

ARTICLE 10

En attendant la conclusion de conventions spéciales d'extradition, les traités d'extradition en vigueur entre le Mandataire et d'autres Puissances étrangères seront appliqués à la Palestine.

ARTICLE 11

L'Administration de la Palestine prendra toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays et, sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire, elle aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays, ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir. Elle introduira un régime agraire adapté aux besoins du pays, en ayant égard, entre autres choses, aux avantages qu'il pourrait y avoir à encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre.

L'Administration pourra, dans la mesure où elle n'agira pas directement, s'entendre avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables, tous travaux et services d'utilité publique et pour développer toutes les ressources naturelles du pays. Dans ces accords, il sera entendu qu'aucun des béné-

fices distribués directement ou indirectement par cet organisme ne devra dépasser un taux raisonnable d'intérêt sur le capital et que tout excédent de bénéfice sera utilisé par lui au profit du pays et d'une manière approuvée par l'Administration.

ARTICLE 12

Les relations extérieures de la Palestine, ainsi que la délivrance des exequatur aux consuls des Puissances étrangères, seront du ressort du Mandataire. Le Mandataire aura aussi le droit d'étendre sa protection diplomatique et consulaire aux ressortissants de la Palestine se trouvant hors des limites de ce territoire.

ARTICLE 13

Tout en maintenant l'ordre et la bienséance publics, le Mandataire assume toute responsabilité au sujet des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux en Palestine, y compris celle de préserver les droits existants, d assurer le libre accès des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux, et le libre exercice du culte. Il ne sera responsable, pour toutes les questions qui s'y réfèrent, que vis-à-vis de la Société des Nations, étant entendu que rien dans cet article n'empêchera le Mandataire de faire avec l'Administration tel arrangement qu'il jugera nécessaire, en vue d'exécuter les dispositions du présent article, et étant entendu aussi que rien dans le présent mandat ne pourra être interprété comme l'autorisant à toucher aux immeubles ou à intervenir dans l'administration des sanctuaires purement musulmans, dont les privilèges sont garantis.

ARTICLE 14

Une Commission spéciale sera nommée par la Puissance mandataire, à l'effet d'étudier, définir et régler tous droits et réclamations concernant les Lieux Saints, ainsi que les différentes communautés religieuses en Palestine. Le mode de nomination des membres de la Commission, sa composition et ses fonctions, seront soumis à l'approbation du Conseil de la Société, et la Commission ne sera pas nommée et n'entrera pas en fonctions avant cette approbation.

ARTICLE 15

Le Mandataire garantira à tous la plus complète liberté de conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Palestine, du fait des différences de race, de religion ou de langue. Personne ne sera exclu de la Palestine, à raison seulement de ses convictions religieuses.

Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions

générales sur l'instruction publique que pourrait édicter l'Administration.

ARTICLE 16

Le Mandataire devra assurer le contrôle des institutions religieuses ou charitables de toutes confessions en Palestine qui peut être exigé pour le maintien de l'ordre public et la bonne administration. Sous réserve de ce contrôle, on ne pourra prendre en Palestine aucune mesure qui mettrait obstacle à l'œuvre de ces institutions ou qui constituerait une intervention dans cette œuvre et l'on ne pourra faire de distinctions entre les représentants ou les membres de ces institutions du fait de leur religion ou de leur nationalité,

ARTICLE 17

L'Administration de la Palestine peut organiser par recrutement volontaire les forces nécessaires au maintien de la paix et de l'ordre, ainsi qu'à la défense du pays, sous le contrôle du Mandataire, mais elle n'aura pas le droit de faire usage de ces forces à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le Mandataire ne l'y autorise. L'Administration de la Palestine ne lèvera ni entretiendra de force militaire, navale ou aérienne qu'aux fins susdites.

Aucune disposition de cet article n'empêchera l'Administration de la Palestine de participer aux frais d'entretien des forces militaires du Mandataire en Palestine.

Le Mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication de Palestine, pour le passage des forces armées et le transport du combustible et des approvisionnements.

ARTICLE 18

Il appartiendra au Mandataire de faire en sorte qu'aucune discrimination ne soit faite en Palestine entre les nationaux d'un Etat quelconque Membre de la Société des Nations (y compris les compagnies constituées selon les lois de cet Etat) et les nationaux de la Puissance mandataire ou de tout autre Etat, ni en matière d'impôts, de commerce ou de navigation, ni dans l'exercice des industries ou professions, ni dans le traitement accordé aux navires marchands ou aux aéronefs civils. De même, il ne sera imposé en Palestine aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination d'un quelconque des dits Etats ; il y aura dans des conditions équitables liberté de transit à travers le territoire sous mandat.

Sous réserve des stipulations ci-dessus et des autres stipulations du mandat, l'Administration de la Palestine pourra, sur le conseil du Mandataire, établir les impôts et les droits de douane qu'elle jugera nécessaires et prendre les mesures qui lui paraîtront les plus propres à assurer le développement des ressources naturelles du pays et à sauvegarder les intérêts de la population locale. Elle pourra également, sur le conseil du

Mandataire, conclure un accord douanier spécial avec un Etat quelconque dont le territoire en 1914 faisait intégralement partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie.

ARTICLE 19

Le Mandataire devra adhérer, au nom de l'Administration de la Palestine, à toutes conventions internationales générales conclues, ou à conclure avec l'approbation de la Société des Nations, sur les sujets suivants : traite des esclaves, trafic des armes et munitions, trafic des stupéfiants, égalité commerciale, liberté de transit et de navigation, navigation aérienne, communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, propriété littéraire, artistique ou industrielle.

ARTICLE 20

Autant que les conditions sociales, religieuses et autres le permettront, le Mandataire collaborera au nom de l'Administration de la Palestine aux mesures d'utilité commune, qui seraient adoptées par la Société des Nations, pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes.

ARTICLE 21

Le Mandataire élaborera et mettra en vigueur, dans un délai de douze mois à dater de ce jour, une loi sur les antiquités conforme aux dispositions ci-après. Cette loi assurera aux ressortissants de tous les Membres de la Société des Nations l'égalité de traitement en matière de fouilles et recherches archéologiques.

(1)

Par « antiquités », on devra entendre toute œuvre ou produit de l'activité humaine antérieurs à l'année 1700.

(2)

La législation sur la protection des antiquités devra procéder plutôt par encouragements que par menaces.

Toute personne qui, ayant fait la découverte d'une antiquité sans avoir l'autorisation visée au paragraphe 5, signale cette découverte à l'autorité compétente, devra recevoir une rémunération proportionnée à la valeur de la découverte.

(3)

Aucune antiquité ne pourra être aliénée qu'en faveur de l'autorité compétente, à moins que celle-ci renonce à en faire l'acquisition.

Aucune antiquité ne pourra sortir du pays sans une licence délivrée par la dite autorité.

(4)

Toute personne qui, par malice ou négligence, détruit ou détériore une antiquité, devra être passible d'une pénalité à fixer.

(5)

Tout déplacement de terrain ou fouilles en vue de trouver des antiquités seront interdits, sous peine d'amende, si ce n'est aux personnes munies d'une autorisation de l'autorité compétente.

(6)

Des conditions équitables seront fixées pour permettre d'exproprier temporairement, ou à titre permanent, les terrains pouvant présenter un intérêt historique ou archéologique.

(7)

L'autorisation de procéder à des fouilles ne sera accordée qu'à des personnes présentant des garanties suffisantes d'expérience archéologique. L'Administration de la Palestine ne devra pas, en accordant ces autorisations, agir de façon à éliminer, sans motifs valables, les savants d'aucune nation.

(9)

Le produit des fouilles pourra être réparti entre la personne ayant procédé à la fouille et l'autorité compétente, dans la proportion fixée par celle-ci. Si, pour des raisons scientifiques, la répartition paraît impossible, l'inventeur devra recevoir une équitable indemnité au lieu d'une partie du produit de la fouille.

ARTICLE 22

L'anglais, l'arabe et l'hébreu seront les langues officielles de la Palestine. Toutes indications ou inscriptions arabes sur les timbres ou la monnaie figureront également en hébreu et réciproquement.

ARTICLE 23

L'Administration de la Palestine reconnaîtra les jours saints des différentes communautés comme jours de repos légal pour les dites communautés.

ARTICLE 24

Le Mandataire adressera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel, répondant à ses vues, sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du mandat. Les textes de toutes les lois et de tous les règlements promulgués pendant l'année seront annexés au dit rapport.

ARTICLE 25

Dans les territoires s'étendant entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine, telle qu'elle sera définitivement fixée, le Mandataire aura la faculté, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, de retarder ou de suspendre l'application des stipulations du présent mandat qu'il jugera inapplicables à raison des conditions locales existantes, et de prendre, en vue de l'administration de ces territoires, toutes les mesures

qu'il estimera convenables, pourvu qu'aucune de ces mesures ne soit incompatible avec les stipulations des articles 15, 16 et 18.

ARTICLE 26

Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

ARTICLE 27

Le consentement du Conseil de la Société des Nations sera nécessaire pour toute modifications à apporter aux termes du présent mandat.

ARTICLE 28

Au cas où prendrait fin le mandat conféré par le présent acte au Mandataire, le Conseil de la Société prendra toutes les dispositions nécessaires pour sauvegarder à perpétuité, sous la garantie de la Société, les droits garantis par les articles 13 et 14 et usera de toute son influence pour que le Gouvernement de Palestine, sous la garantie de la Société, assume pleinement toutes les obligations financières légitimement contractées par l'Administration de la Palestine pendant la durée du mandat, y compris les droits des fonctionnaires à des pensions ou à des gratifications.

Le présent acte sera déposé en original aux archives de la Société et des exemplaires certifiés conformes seront transmis par le Secrétaire général de la Société des Nations à tous les Membres de la Société.

Fait à Londres, le vingt-quatrième jour de juillet mil neuf cent vingt-deux.

CONVENTION FRANCO-BRITANNIQUE

SIGNÉE A PARIS LE 23 DÉCEMBRE 1920

LES GOUVERNEMENTS FRANÇAIS ET BRITANNIQUE, respectivement représentés par les Plénipotentiaires soussignés,

Désireux de régler complètement les problèmes soulevés par l'attribution à la Grande-Bretagne des mandats sur la Palestine et sur la Mésopotamie et par l'attribution à la France du mandat sur la Syrie et le Liban, conférés tous trois par le Conseil suprême à San Remo,

ONT CONVENU DES DISPOSITIONS SUIVANTES :

ARTICLE PREMIER

Les limites entre les territoires sous mandats français et britannique de Syrie et Liban, d'une part, et de Mésopotamie et de Palestine, de l'autre, sont fixées comme suit :

A l'Est, le Tigre depuis Djeziret Ibn Omar jusqu'à la limite des anciens vilayets de Diarbekir et de Mossoul.

Au Sud-Est et au Sud, la dite limite des anciens vilayets vers le Sud, jusqu'à Rumelan Kœui ; de là, une ligne laissant au mandat français l'intégralité du bassin du Kabour occidental et se dirigeant en ligne droite vers l'Euphrate qu'elle franchit à Abou Kemal, puis une ligne droite aboutissant à Imtar au sud du Djebel Druze, puis une ligne aboutissant au sud de Nasib sur le chemin de fer du Hedjaz, puis une ligne aboutissant à Semakh sur le lac de Tibériade tracée au sud de la voie ferrée descendant au lac et parallèle au chemin de fer. La localité de Déraa restera en territoire sous mandat français, la frontière laissera en principe la vallée du Yarmouk dans le territoire sous mandat français, mais sera fixée aussi près que possible de la voie ferrée, de manière à permettre la construction par la vallée du Yarmouk d'un chemin de fer entièrement situé sur le territoire sous mandat britannique. A Semakh, la frontière sera fixée de manière à permettre aux deux Hautes Parties Contractantes la construction et l'établissement d'un port et d'une station de chemin de fer donnant libre accès au lac de Tibériade.

A l'Ouest, la frontière passera de Semakh à travers le lac de Tibériade jusqu'à l'embouchure du Wadi Massadiyé. Elle remontera ensuite cette rivière, puis le Wadi Jeraba jusqu'à sa source. De là, elle atteindra la piste allant de El Kunitra à Banias, au point marqué Skek, ensuite elle suivra la dite piste qui restera en territoire sous mandat français jusqu'à Banias. De là, la frontière se dirigera vers l'Ouest jusqu'à Mutallah qui restera en territoire palestinien. Le détail de cette partie de la frontière sera fixé de manière à assurer aux territoires sous mandat français une communication facile entièrement sur ce territoire avec la région de Tyr et de Sidon, ainsi que la continuité de la route à l'ouest et à l'est de Banias.

De Mutallah, la frontière gagnera la ligne de partage des eaux de la vallée du Jourdain et du bassin du Litani. Elle suivra ensuite vers le Sud cette ligne de partage des eaux. Puis elle suivra, en principe, la ligne de partage des eaux entre les Wadi, Farah-Kouroun et Kerkera (qui resteront en territoire sous mandat britannique) et les Wadi El Doubleh, El Aïoun et Es Serka (qui resteront en territoire sous mandat français). La frontière aboutira à la mer Méditerranée à l'Echelle de Raz-El-Nakura qui restera en territoire sous mandat français.

Article 2

Une Commission sera constituée, dans les trois mois qui suivront la signature de la présente Convention, pour fixer sur le terrain la ligne frontière décrite à l'article 1 ci-dessus entre les territoires sous mandat français et sous mandat britannique. Cette Commission sera composée de quatre membres. Deux de ces membres seront nommés respectivement par les Gouvernements de la France et de la Grande-Bretagne, les deux autres seront nommés respectivement avec l'agrément de la Puissance manda-

taire par les Gouvernements locaux intéressés des territoires sous mandats français et britannique (1).

Les conflits qui pourraient résulter des opérations de cette Commission seront portés devant le Conseil de la Société des Nations, dont la décision sera sans appel.

Les rapports de clôture de la Commission donneront la description exacte de la frontière telle qu'elle aura été déterminée sur le terrain ; les cartes nécessaires seront annexées et signées par la Commission. Les rapports avec leurs annexes seront fait en trois exemplaires, le premier sera déposé aux archives de la Société des Nations, le deuxième sera conservé par la Puissance mandataire et le troisième par l'autre Gouvernement intéressé.

ARTICLE 3

Les Gouvernements français et britannique s'entendront pour la nomination d'une Commission chargée d'examiner préalablement tout projet d'irrigation établi par le Gouvernement du territoire sous mandat français, dont la réalisation serait de nature à diminuer notablement les eaux du Tigre et de l'Euphrate à leur arrivée dans la zone du mandat britannique en Mésopotamie.

ARTICLE 4

En raison de la situation géographique et stratégique de l'île de Chypre, au large du golfe d'Alexandrette, le Gouvernement de Sa Majesté britannique s'engage à n'entamer aucune négociation pour la cession ou l'aliénation de la dite île de Chypre sans le consentement préalable du Gouvernement français.

ARTICLE 5

1° Le Gouvernement français s'engage à faciliter par un arrangement libéral l'exploitation en commun du tronçon de chemin de fer existant, entre le lac de Tibériade et Nasib. Cet arrangement devra être conclu entre les administrations de chemins de fer des zones sous mandats français et britannique. aussitôt que possible après l'entrée en vigueur des mandats pour la Palestine et la Syrie. L'accord devra permettre notamment à l'administration de la zone anglaise de faire circuler dans les deux sens des trains britanniques avec leur propre traction et leur personnel sur la section précitée du chemin de fer existant, à toutes fins autres que le trafic local des territoires sous mandat français. L'accord fixera en même temps les conditions financières, administratives et techniques de la circulation des trains britanniques. Au cas où les deux administrations n'arriveraient pas à se mettre d'accord dans un délai de trois mois après la mise en vigueur des deux mandats précités, un arbitre serait nommé par le Conseil de la Société des Nations pour régler les points restés en

(1) Cette commission a été nommée et a fonctionné. Ses travaux ont été consignés dans une convention signée le 3 février 1922, et ratifiée le 7 mars 1923.

désaccord et l'on mettrait en application immédiate, dans la mesure du possible, les parties de cet accord sur lesquelles l'entente serait faite.

Le dit accord, conclu pour une durée indéterminée, sera sujet à des revisions périodiques selon les besoins.

2° Le Gouvernement britannique pourra faire passer une canalisation le long de la voie existante et aura à perpétuité et à tous moments le droit de faire passer ses troupes par le chemin de fer.

3° Le Gouvernement français agrée la nomination d'une Commission spéciale, laquelle, après avoir étudié le terrain, pourra réajuster la ligne frontière ci-dessus mentionnée dans la vallée du Yarmouk jusqu'à Nasib, de manière à rendre possible la construction d'un chemin de fer et d'une canalisation britanniques reliant la Palestine avec le chemin de fer du Hedjaz et la vallée de l'Euphrate et passant entièrement dans les limites des zones sous mandat britannique. Il est entendu, toutefois que, le chemin de fer actuel de la vallée du Yarmouk doit rester intégralement sur le territoire du mandat français. Le droit prévu au présent alinéa au profit du Gouvernement britannique devra être utilisé dans un délai maximum de dix ans.

La Commission prévue ci-dessus sera composée d'un représentant du Gouvernement français et d'un représentant du Gouvernement britannique auxquels pourront être adjoints des représentants des Gouvernements locaux et des experts à titre de Conseillers techniques dans la mesure où les Gouvernements français et britannique le jugeront nécessaire.

4° Au cas où le tracé de ces deux chemins de fer britanniques viendrait, en raison de nécessités techniques, à pénétrer à certains endroits sur le territoire sous mandat français, le Gouvernement français reconnaîtrait la pleine et entière exterritorialité des tronçons se trouvant ainsi sur le territoire sous mandat français et donnerait au Gouvernement britannique ou à ses agents techniques large et facile accès pour toutes les questions du chemin de fer.

5° Au cas où le Gouvernement britannique ferait usage de la faculté prévue à l'alinéa 3, de construire un chemin de fer dans la vallée du Yarmouk, les obligations contractées par le Gouvernement français aux termes des alinéas 1 et 2 du présent article prendraient fin trois mois après l'achèvement de la construction de ce chemin de fer.

6° Le Gouvernement français s'engage à faire reconnaître les droits stipulés ci-dessus au profit du Gouvernement britannique par les Gouvernements locaux sous mandat français.

Article 6

Il est expressément stipulé que les facilités accordées à la Grande-Bretagne par les articles précédents impliquent le maintien au profit de la France des stipulations de l'accord franco-britannique de San-Remo sur les pétroles.

ARTICLE 7

Les Gouvernements français et britannique ne feront aucun obstacle dans leurs zones respectives sous mandat au recrutement du personnel du chemin de fer destiné à une section quelconque du chemin de fer du Hedjaz.

Toute facilité sera accordée pour le passage des employés du chemin de fer du Hedjaz dans les zones sous mandat français et anglais, de manière à ne gêner aucunement le fonctionnement du chemin de fer.

Les Gouvernements français et britannique s'engagent, si c'est nécessaire, et éventuellement d'accord avec les Gouvernements locaux, à conclure un arrangement par lequel les approvisionnements et le matériel de chemin de fer, passant d'une zone sous mandat à une autre, et destinés à être employés sur le chemin de fer du Hedjaz, ne seront pas soumis de ce fait à des droits de douane additionnels et seront exemptés autant que possible des formalités douanières.

ARTICLE 8

Des techniciens, nommés respectivement par les administrations de la Syrie et de la Palestine, examineront en commun, dans un délai de six mois après la signature de la présente Convention, l'emploi pour l'irrigation des terres et la production de la force hydraulique, des eaux du Jourdain supérieur et du Yarmouk et de leurs affluents, après satisfaction des besoins des territoires sous mandat français.

En vue de cet examen, le Gouvernement français donnera à ses représentants les instructions les plus libérales pour l'emploi du surplus des eaux au profit de la Palestine.

Au cas où cet examen n'aboutirait pas à un accord, la décision de ces questions sera déférée aux Gouvernements français et britannique.

Dans la mesure où les travaux prévus doivent profiter à la Palestine, celle-ci supportera les frais de la construction de tous canaux, écluses, barrages, tunnels, canalisations et réservoirs ou autres travaux du même ordre ou visant le reboisement et l'aménagement des forêts.

ARTICLE 9

Sous réserve des dispositions prévues aux articles 15 et 16 du mandat pour la Palestine, des articles 8 et 10 du mandat pour la Mésopotamie, ainsi que de l'article 8 du mandat pour la Syrie et le Liban, et sous réserve aussi du droit général de contrôle des administrations locales en matière d'éducation et d'instruction publique, les Gouvernements français et britannique s'engagent à laisser librement fonctionner les écoles que les ressortissants français et britanniques possèdent et dirigent actuellement dans les territoires soumis au mandat de l'une et l'autre parties ; l'enseignement de la langue française ou anglaise sera libre dans ces écoles.

Le présent article n'implique pas pour les ressortissants de chacune des

deux parties le droit d'ouvrir des écoles nouvelles dans les territoires soumis au mandat de l'autre.

La présente convention a été rédigée en français et en anglais, chacun des deux textes ayant même force et valeur.

Fait à Paris, le vingt-trois décembre mil neuf cent vingt, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé dans les archives du Gouvernement de la République française et l'autre dans celles du Gouvernement de Sa Majesté britannique.

(L. S.) G. LEYGUES.

(L. S.) HARDINGE OF PENFHURST.

TRAITÉ CONCLU ENTRE SA MAJESTÉ BRITANNIQUE ET SA MAJESTÉ LE ROI D'IRAK (1)

Sa Majesté britannique, d'une part, et Sa Majesté le Roi d'Irak, d'autre part :

Considérant que Sa Majesté britannique a reconnu Faiçal Ibn Hussein comme Roi constitutionnel d'Irak ;

Considérant que Sa Majesté le Roi d'Irak estime qu'il est de l'intérêt de l'Irak de conclure avec Sa Majesté britannique un traité sur la base d'une alliance et que la conclusion de ce traité amènera le développement rapide de son pays ;

Considérant que Sa Majesté britannique est convaincue que les relations existant entre Elle-même et Sa Majesté le Roi d'Irak peuvent être mieux définies par un traité d'alliance de ce genre que par tout autre moyen ;

A cette fin, en leur qualité de Hautes Parties Contractantes, ont désigné comme plénipotentiaires :

Pour SA MAJESTÉ LE ROI DU ROYAUME-UNI DE GRANDE-BRETAGNE ET D'IRLANDE ET DES DOMINIONS BRITANNIQUES D'OUTRE-MER, EMPEREUR DES INDES :

Sir Percy Zachariah Cox, G. C. M. G., G. C. I. E., K. S. C. I., Haut-Commissaire et Consul général de Sa Majesté britannique en Irak ;

Pour SA MAJESTÉ LE ROI D'IRAK :

Son Altesse sir Saïd-Abd-ur-Rahman, G. B. E., premier Ministre et Naqib-el-Ashraf, Bagdad :

Lesquels, s'étant communiqué leurs pleins pouvoirs et les ayant reconnus en bonne et due forme, ont convenu ce qui suit :

ARTICLE PREMIER

A la requête de Sa Majesté le Roi d'Irak, Sa Majesté britannique s'en-

(1) *Traduction de la Société des Nations.*

gage, conformément aux dispositions du présent traité, à fournir à l'Etat d'Irak les conseils et l'assistance dont ce dernier pourrait avoir besoin au cours de la durée du présent Traité, sans qu'il soit porté préjudice à sa souveraineté nationale. Sa Majesté britannique sera représentée en Irak par un Haut-Commisssaire et Consul général secondé par le personnel nécessaire.

ARTICLE 2

Sa Majesté le Roi d'Irak s'engage, pendant la durée du présent Traité, à ce qu'aucun fonctionnaire officiellement nommé et appartenant à une nationalité autre que celle de l'Irak ne soit désigné dans ce pays sans l'assentiment de Sa Majesté britannique. Un accord spécial réglera le nombre et les conditions d'emploi des fonctionnaires britanniques ainsi nommés dans le Gouvernement de l'Irak.

ARTICLE 3

Sa Majesté le Roi d'Irak s'engage à élaborer un statut organique qui sera présenté à l'Assemblée constituante de l'Irak et à mettre en vigueur le dit Statut qui ne contiendra rien de contraire aux dispositions du présent Traité et tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant le territoire. Ce Statut organique garantira à toute personne la plus complète liberté de conscience ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il stipulera qu'aucune inégalité de traitement ne doit être établie entre les habitants de l'Irak, du fait des différences de race, de religion ou de langue et qu'il ne doit être porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique que pourrait édicter le Gouvernement de l'Irak. Il prescrira la procédure constitutionnelle d'ordre soit législatif, soit exécutif, conformément à laquelle seront prises les décisions relatives à toutes les questions importantes, y compris les questions affectant la politique fiscale, financière et militaire.

ARTICLE 4

Sans préjudice des dispositions des articles 17 et 18 du présent Traité, Sa Majesté le Roi d'Irak convient d'être guidé par les avis de Sa Majesté britannique, transmis par l'intermédiaire du Haut-Commissaire, sur toutes les questions importantes concernant les obligations et les intérêts internationaux et financiers de Sa Majesté britannique, pour toute la durée du présent Traité. Sa Majesté le Roi d'Irak, tant que subsisteront les obligations financières du Gouvernement de l'Irak envers le Gouvernement de Sa Majesté britannique, prendra pleinement l'avis du Haut-Commissaire sur toutes les mesures qui tendent à une saine politique financière et fiscale, et qui assureront la stabilité et la bonne organisation des finances du Gouvernement de l'Irak.

ARTICLE 5

Sa Majesté le Roi d'Irak aura le droit de se faire représenter à Londres et dans telles autres capitales ou localités dont il pourra être convenu par les Hautes Parties Contractantes. Sa Majesté le Roi d'Irak convient de confier, dans les endroits où elle ne sera pas représentée, la protection des nationaux de l'Irak à Sa Majesté britannique. Sa Majesté le Roi d Irak délivrera elle-même l'exéquatur aux représentants des Puissances étrangères en Irak, après que Sa Majesté britannique aura donné son assentiment à leur nomination.

ARTICLE 6

Sa Majesté britannique s'engage à user de ses bons offices pour obtenir aussitôt que possible l'admission de l'Irak dans la Société des Nations.

ARTICLE 7

Sa Majesté britannique s'engage à fournir, aux forces armées de Sa Majesté le Roi d'Irak, l'appui et l'assistance dont pourraient convenir, de temps en temps, les Hautes Parties Contractantes. Un accord distinct réglant l'étendue et les conditions de cet appui et de cette assistance sera conclu entre les Hautes Parties Contractantes et communiqué au Conseil de la Société des Nations.

ARTICLE 8

Aucune partie du territoire de l'Irak ne pourra être cédée ou prise à bail, ou placée d'une façon quelconque sous le contrôle d'une Puissance étrangère ; Sa Majesté le Roi d'Irak aura toutefois le droit de conclure tous arrangements qui pourraient être nécessaires pour les installations des représentants étrangers et en vue de l'application des dispositions de l'article précédent.

ARTICLE 9

Sa Majesté le Roi d'Irak s'engage à accepter et à mettre en vigueur toutes mesures raisonnables que Sa Majesté britannique pourrait juger nécessaire en matière juridique pour sauvegarder les intérêts des étrangers, à la suite de la non application des privilèges et immunités dont ils jouissaient en vertu des capitulation et des usages. Ces mesures feront l'objet d'un accord distinct qui sera communiqué au Conseil de la Société des Nations.

ARTICLE 10

Les Hautes Parties Contractantes conviennent de conclure des accords distincts pour assurer l'exécution de tous traités, accords ou engagements dont Sa Majesté britannique est dans l'obligation d'assurer l'application, en ce qui concerne l'Irak. Sa Majesté le Roi d'Irak s'engage à prendre toutes les mesures législatives nécessaires pour assurer l'exécution de ces accords. Ces accords seront communiqués au Conseil de la Société des Nations.

ARTICLE 11

Il ne sera établi, en Irak, aucun traitement différentiel entre les ressortissants d'un Etat quelconque, Membre de la Société des Nations (y compris les sociétés constituées selon les lois de cet Etat), ou d'un Etat quelconque auquel Sa Majesté britannique aura reconnu, par traité, les mêmes droits que ceux dont il jouirait s'il était membre de la dite Société, et les ressortissants britanniques ou de tout autre Etat, ni en matière d'impôts, de commerce ou de navigation, ni dans l'exercice des industries ou professions, ni dans le traitement accordé aux navires de commerce ou aux aéronefs civils. De même, il ne sera établi, en Irak, aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination d'un quelconque des dits Etats. Il y aura liberté de transit dans des conditions équitables, à travers le territoire de l'Irak.

ARTICLE 12

Il ne sera pris, en Irak, aucune mesure qui mettrait obstacle à l'œuvre des missions, ou qui constituerait une intervention dans cette œuvre, et l'on ne pourra faire de distinction entre les missionnaires du fait de leur religion ou de leur nationalité, pourvu que leur activité ne soit pas préjudiciable à l'ordre public et à la bonne administration.

ARTICLE 13

Sa Majesté le Roi d'Irak s'engage à collaborer, autant que le permettront les conditions sociales, religieuses et autres, à l'application des mesures d'utilité commune qui seraient adoptées par la Société des Nations, pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes.

ARTICLE 14

Sa Majesté le Roi d'Irak s'engage à assurer l'établissement et l'application, dans un délai de douze mois à dater de la mise en vigueur du présent Traité, d'une loi sur les antiquités, fondée sur les règles énoncées en annexe à l'article 421 du Traité de Paix signé à Sèvres le 10 août 1920. Cette loi remplacera la loi ottomane sur les antiquités, antérieurement en vigueur et assurera l'égalité de traitement, en matière de recherches archéologiques, aux ressortissants de tous les Etats Membres de la Société des Nations et de tout Etat auquel Sa Majesté britannique aura reconnu, par traité, les mêmes droits que ceux dont il jouirait, s'il était Membre de la dite Société.

ARTICLE 15

Un accord distinct réglera les relations financières entre les Hautes Parties Contractantes. Cet accord prévoira, d'une part, le transfert, par le Gouvernement de Sa Majesté britannique, au Gouvernement de l'Irak, des travaux d'utilité publique qui pourraient être désignés d'un commun

accord. Il prévoira également, de la part du Gouvernement de Sa Majesté britannique, l'assistance financière qui pourrait être, de temps en temps, jugée nécessaire à l'Irak, et, d'autre part, la liquidation progressive par le Gouvernement de l'Irak de toutes les obligations ainsi encourues. Cet accord sera communiqué au Conseil de la Société des Nations.

ARTICLE 16

Dans la mesure compatible avec ses obligations internationales, Sa Majesté britannique s'engage à ne pas empêcher l'Etat d'Irak de conclure des accords d'union douanière ou autres, avec les Etats arabes limitrophes qui pourraient le désirer.

ARTICLE 17

Tout différend, qui viendrait à s'élever entre les Hautes Parties Contractantes, relatif à l'interprétation des dispositions du présent Traité, sera soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Dans ce cas, s'il existait une divergence quelconque entre les textes anglais et arabe du présent Traité, le texte anglais fera foi.

ARTICLE 18

Le présent Traité entrera en vigueur dès qu'il aura été ratifié par les Hautes Parties Contractantes, après son acceptation par l'Assemblée Constituante ; il restera en vigueur pendant une période de vingt ans, au terme de laquelle la situation fera l'objet d'un examen et si les Hautes Parties Contractantes estiment que le Traité n'est plus nécessaire, ce Traité prendra fin L'expiration du Traité devra être soumise à la confirmation de la Société des Nations, à moins qu'avant cette date l'article 6 du présent Traité n'ait été mis à exécution, auquel cas l'avis d'expiration devra être communiqué au Conseil de la Société des Nations. Rien n'empêchera les Hautes Parties Contractantes d'examiner, de temps en temps les dispositions du présent Traité et celles des accords distincts résultant de l'application des articles 7, 10 et 15, à l'effet d'y apporter toutes le révisions qui pourraient être opportunes dans les circonstances existant à ce moment ; toutes les modifications dont pourraient ainsi convenir les Hautes Parties Contractantes devront être communiquées au Conseil de la Société des Nations.

Les ratifications seront échangées à Bagdad.

Le présent Traité a été rédigé en anglais et en arabe. Un exemplaire, rédigé dans chaque langue, sera déposé aux archives du Gouvernement de l'Irak et un exemplaire, rédigé dans chaque langue, sera déposé aux archives du Gouvernement de Sa Majesté britannique.

En foi de quoi les plénipotentaires ont, chacun pour leur part, signé le présent Traité et y ont apposé leur sceau.

Fait en double exemplaire, à Bagdad, le dix octobre mil neuf cent

vingt-deux de l'ère chrétienne correspondant au dix-neuf du mois de safar mil trois cent quarante de l'Hégire.

Signé : P. Z. Cox,
Haut-Commissaire de Sa Majesté britannique en Irak.

Signé : Abd-ur-Rahman,
Naqib-el-Ashraf de Bagdad
et Premier Ministre du Gouvernement de l'Irak.

PROTOCOLE

MODIFIANT LE TRAITÉ DU 10 OCTOBRE 1922, SIGNÉ A BAGDAD LE 30 AVRIL 1923, PAR SIR PERCY COX ET LE PREMIER MINISTRE DU GOUVERNEMENT DE L'IRAK.

Il est convenu entre les Hautes Parties Contractantes que, nonobstant les dispositions de l'article 18, le présent Traité prendra fin lorsque l'Irak deviendra membre de la Société des Nations, et, en tout cas, quatre ans au plus tard à dater de la ratification du Traité de paix avec la Turquie. Rien, dans le présent protocole, n'empêchera de conclure un nouvel accord, afin de régler les relations ultérieures entre les Hautes Parties Contractantes. Ces dernières entameront des négociations à cet effet avant l'expiration de la période ci-dessus mentionnée.

Signé : Percy Cox,
Haut-Commissaire de Sa Majesté britannique en Irak.

Signé : Abd-ur-Rahman,
Naqib-el-Ashraf de Bagdad, Premier Ministre
du Gouvernement de l'Irak.

MANDATS B

MANDAT FRANÇAIS SUR LE TOGO

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que, l'article 119 du Traité de Paix avec l'Allemagne, signé à Versailles le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé en faveur des principales Puissances alliées et associées à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris le Togo ;

Considérant que les principales Puissances alliées et associées sont tombées d'accord que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne feraient une recommandation concertée à la Société des Nations sur le statut à donner aux dits territoires ;

Considérant que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne ont fait une recommandation concertée au Conseil de la Société des Nations tendant à ce qu'un mandat soit conféré à la République française pour administrer, en conformité avec l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, la partie du Togo s'étendant à l'est de la ligne tracée d'un commun accord par la déclaration du 10 juillet 1919, ci-annexée ;

Considérant que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne ont proposé que le mandat soit formulé ainsi que suit ;

Considérant que la République française s'est engagée à accepter le mandat sur le territoire et a entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations :

Confirmant le dit mandat, a statué sur ses termes comme suit :

ARTICLE PREMIER

Les territoires dont la France assume l'administration sous le régime du mandat comprennent la partie du Togo qui est située à l'est de la ligne fixée dans la Déclaration signée le 10 juillet 1919, dont une copie est ci-annexée.

Cette ligne pourra toutefois être légèrement modifiée par accord intervenant entre le Gouvernement de Sa Majesté britannique et le Gouvernement de la République française, sur les points où, soit dans l'intérêt des habitants, soit par suite de l'inexactitude de la carte Sprigade au 1.200.000, annexée à la Déclaration, l'examen des lieux ferait reconnaître comme indésirable de s'en tenir exactement à la ligne indiquée.

La délimitation sur le terrain de ces frontières sera effectuée conformément aux dispositions de la dite Déclaration.

Le rapport final de la commission mixte donnera la description exacte de la frontière telle que celle-ci aura été déterminée sur le terrain ; les

cartes signées par les commissaires seront jointes au rapport. Ce document, avec ses annexes, sera établi en triple exemplaire ; l'un des originaux sera déposé dans les archives de la Société des Nations, le deuxième sera conservé par le Gouvernement de la République et le troisième par le Gouvernement de Sa Majesté britannique.

ARTICLE 2

Le Mandataire sera responsable de la paix, du bon ordre et de la bonne administration du territoire, accroîtra par tous les moyens en son pouvoir le bien-être matériel et moral et favorisera le progrès social des habitants.

ARTICLE 3

Le Mandataire ne devra établir sur le territoire aucune base militaire ou navale, ni édifier aucune fortification, ni organiser aucune force militaire indigène sauf pour assurer la police locale et la défense du territoire.

Toutefois, il est entendu que les troupes ainsi levées peuvent, en cas de guerre générale, être utilisées pour repousser une agressien ou pour la défense du territoire en dehors de la région soumise au mandat.

ARTICLE 4

La Puissance mandataire devra :

1. Pourvoir à l'émancipation éventuelle de tous esclaves et, dans un délai aussi court que les conditions sociales le permettront, faire disparaître tout esclavage domestique ou autre ;

2. Supprimer toute forme de commerce d'esclaves ;

3. Interdire tout travail forcé ou obligatoire, sauf pour les travaux et services publics essentiels et sous condition d'une équitable rémunération ;

4. Protéger les indigènes contre la fraude et la contrainte par une surveillance attentive des contrats de travail et du recrutement des travailleurs ;

5. Exercer un contrôle sévère sur le trafic des armes et munitions, ainsi que sur le commerce des spiritueux.

ARTICLE 5

La Puissance mandataire devra, dans l'établissement des règles relatives à la tenure du sol et au transfert de la propriété foncière, prendre en considération les lois et les coutumes indigènes, respecter les droits et sauvegarder les intérêts des indigènes.

Aucune propriété foncière indigène ne pourra faire l'objet d'un transfert excepté entre indigènes, sans avoir reçu au préalable l'approbation de l'autorité publique. Aucun droit réel ne pourra être constitué sur un bien foncier indigène en faveur d'un non-indigène, si ce n'est avec la même approbation.

La Puissance mandataire édictera des règles sévères contre l'usure.

ARTICLE 6

La Puissance mandataire assurera à tous les ressortissants des Etats Membres de la Société des Nations les mêmes droits qu'à ses propres ressortissants, en ce qui concerne leur accès et leur établissement dans le territoire, la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition des propriétés mobilières et immobilières, l'exercice de leur profession ou de leur industrie, sous réserve des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale.

La Puissance mandataire pratiquera en outre, à l'égard de tous les ressortissants des Etats Membres de la Société des Nations et dans les mêmes conditions qu'à l'égard de ses propres ressortissants, la liberté du transit et de navigation et une complète égalité économique, commerciale et industrielle, excepté pour les travaux et services publics essentiels, qu'elle reste libre d'organiser dans les termes et conditions qu'elle estime juste.

Les concessions pour le développement des ressources naturelles du territoire seront accordées par le Mandataire, sans distinction de nationalité entre les ressortissants des Etats Membres de la Société des Nations, mais de manière à maintenir intacte l'autorité du Gouvernement local.

Il ne sera pas accordé de concession ayant le caractère d'un monopole général. Cette clause ne fait pas obstacle au droit du Mandataire de créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt du territoire soumis au mandat et en vue de procurer au territoire les ressources fiscales paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux, ou, dans certains cas, de développer des ressources naturelles, soit directement par l'Etat, soit par un organisme soumis à son contrôle, sous cette réserve qu'il n'en résultera directement ou indirectement aucun monopole des ressources naturelles au bénéfice du Mandataire ou de ses ressortissants, ni aucun avantage préférentiel qui serait incompatible avec l'égalité économique, commerciale et industrielle ci-dessus garantie.

Les droits conférés par le présent article s'étendent également aux sociétés et associations organisées suivant les lois des Etats Membres de la Société des Nations, sous réserve seulement des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale.

ARTICLE 7

La Puissance mandataire assurera, dans l'étendue du territoire la pleine liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes, qui ne sont contraires ni à l'ordre public, ni aux bonnes mœurs ; elle donnera à tous les missionnaires ressortissants de tout Etat Membre de la Société des Nations la faculté de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire, d'y acquérir et posséder des propriétés, d'y élever des bâtiments dans un but religieux et d'y ouvrir des écoles, étant entendu, toutefois, que le Mandataire aura le droit d'exercer tel contrôle qui pourra être nécessaire pour le maintien de l'ordre public et d'une bonne administration et de prendre à cet effet toutes mesures utiles.

ARTICLE 8

La Puissance mandataire étendra aux territoires le bénéfice des conventions internationales générales, applicables à ses territoires limitrophes.

ARTICLE 9

La Puissance mandataire aura pleins pouvoirs d'administration et de législation sur les contrées faisant l'objet du mandat. Ces contrées seront administrées selon la législation de la Puissance mandataire comme partie intégrante de son territoire et sous réserve des dispositions qui précèdent.

La Puissance mandataire est, en conséquence, autorisée à appliquer aux régions soumises au mandat sa législation, sous réserve des modifications exigées par les conditions locales, et à constituer ces territoires en unions ou fédérations douanières, fiscales ou administratives avec les territoires avoisinants, relevant de sa propre souveraineté ou placées sous son contrôle, à condition que les mesures adoptées à ces fins ne portent pas atteinte aux dispositions du présent mandat.

ARTICLE 10

La Puissance mandataire présentera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel répondant à ses vues. Ce rapport devra contenir tous renseignements sur les mesures prises en vue d'appliquer les dispositions du présent mandat.

ARTICLE 11

Toute modification apportée aux termes du présent mandat devra être approuvée au préalable par le Conseil de la Société des Nations.

ARTICLE 12

Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Le présent acte sera déposé en original dans les archives de la Société des Nations. Des copies certifiées conformes en seront remises par le Secrétaire général de la Société des Nations à tous les Membres de la Société.

Fait à Londres, le vingtième jour de juillet mil neuf cent vingt-deux.

APPENDICE

LE TOGO

Déclaration franco-britannique

Les soussignés :

Le vicomte Milner, secrétaire d'Etat du Ministère des Colonies de la Grande-Bretagne,

M. Henry Simon, ministre des Colonies de la République française,

sont tombés d'accord pour déterminer la frontière séparant les territoires du Togo respectivement placés sous l'autorité de leurs gouvernements, ainsi qu'elle est tracée sur la carte Sprigade au 1/200.000 annexée à la présente déclaration (1) et définie par la description en trois articles également ci-jointe.

Signé : Milner.

Henry Simon.

Londres, le 10 juillet 1919.

DESCRIPTION DE LA FRONTIÈRE FRANCO-BRITANNIQUE

Tracée sur la carte de Sprigade du Togo, à l'échelle de 1/200.000e

Article premier

La frontière partira du pilier placé au point de contact des trois colonies de la Haute-Volta, de la Gold Coast et du Togo, à la latitude de 11°8'33'' et gagnera le cours d'eau non dénommé qui figure sur la carte à l'est de ce pilier.

Elle sera ensuite déterminée :

1. Par le cours d'eau non dénommé jusqu'à son confluent avec le Kulapalogo (Koulapalogo) ;

2. De ce confluent, par le cours du Punokobo (Pounokobo) jusqu'à sa source ;

3. Par une ligne partant de cette source et rejoignant, vers le Sud-Ouest, la rivière Biankuri (Biankouri), qui, en aval, porte les noms de Njimoant (Nyimoant) et de Mocholé, et qu'elle suit jusqu'à son confluent avec le Kulugona (Koulougona) ;

4. Du confluent du Mocholé et du Kulugona (Koulougona), par une ligne à déterminer sur le terrain et se dirigeant, vers le Sud, jusqu'à la cote 390 près de la rencontre des rivières Nabuleg (Nabouleg) et Gboroch ;

5. De la cote 390, par une ligne se dirigeant au Sud-Est, vers le Manjo (Manyo), de façon à laisser le village de Jambule (Yamboule) à la Franc et celui de Bungpurk (Boungpourk) à la Grande-Bretagne ;

6. De la rencontre de cette ligne avec le Manjo, par le cours de cette rivière, vers l'aval jusqu'à la rivière Kunkumbu (Kounkoumbou) ;

7. Par le cours de la Kunkumbu jusqu'à son confluent avec l'Oti ;

8. Par le cours de l'Oti jusqu'à son confluent avec la rivière Dakpe ;

9. Par la rivière Dakpe, vers l'amont, jusqu'à la limite des deux anciens cercles allemands du Mangu (Mangou)-Yendi et du Sokode-Bassari ;

10. Par cette limite administrative, vers le Sud-Ouest, pour regagner l'Oti ;

11. Par le cours de l'Oti jusqu'au confluent avec la rivière Kakassi ;

12. Par le cours de la Kakassi, vers l'amont, jusqu'à son confluent avec le Kentau (Kentaou) ;

13. Par le cours du Kentau jusqu'à la jonction avec la limite ethnique des Konkomba et des Bitjem (Bityem) ;

14. Par une ligne se dirigeant vers le Sud en suivant, d'une manière générale, cette limite ethnique, de façon à laisser les villages de Natagu (Natagou), de Napari et de Bobotiwe à la Grande-Bretagne et ceux de Kunjunle (Kouyounle) et de Bisukpabe (Bisoupabe) à la France ;

15. Par cette limite jusqu'à un point situé à un kilomètre et demi environ au nord du confluent du Kula (Koula) et de la Mamalé ;

16. Par la Mamalé, vers l'amont, jusqu'à sa rencontre avec le chemin de Nabugem (Nabougem) à Bpadjebe (Padyebe) ;

17 Par une ligne partant de ce point à la rencontre de la Mamalé et du chemin de Nabugem et gagnant, vers le Sud, la rivière Bonolo, de façon à laisser Bpadjebe à la France ;

18. Par la rivière Bonolo et la rivière Tankpa (Tanpa), vers l'aval, jusqu'à son confluent avec la rivière Nabol ;

19. Par la rivière Nabol, vers l'amont, jusqu'à sa rencontre avec la limite ethnique des Konkomba et des Bitjem ;

20. Par cette limite ethnique, se dirigeant d'une manière générale vers le Sud, jusqu'au sommet du Kousangnaêli ;

21. De ce sommet par une ligne gagnant le confluent de la Tunkurma (Toukourna) et du Mo, en suivant, d'une manière générale, le cours de la Kouji (Kouyi) et celui de la Tunkurma ;

22. Par le cours du Mo ou Mola, vers l'aval, en longeant la limite sud du pays de Dagbon jusqu'à sa rencontre avec un affluent de gauche non dénommé sur la carte aux environs du 0°20' longitude Est ;

23. Par une ligne partant de ce confluent et se dirigeant vers le Sud-Est jusqu'au confluent du Bassa et du Kué (Koué) en suivant, aussi loin que possible, le Mo ou Moo ;

24. Par le cours du Kué (Koué), vers l'amont, jusqu'au coude formé par cette rivière à une distance approximative de deux kilomètres, sud-ouest de Kuêda (Kouéda) ;

25. De ce coude, par une ligne se dirigeant vers le Sud et suivant la

crête située entre la Bunatje, le Tchaï et le Dibom à l'ouest et le Kué et l'Asuokoko (Asouokoko) à l'Est. Cette crête sera suivie jusqu'à un sommet situé à environ un kilomètre à l'ouest de la Maria-Fälle (chute Maria), en laissant les villages de Schiare (Chiaré) à la Grande-Bretagne et de Kjirina à la France et en coupant, au sud de ces derniers points, la route reliant le village de Dadiasse (qui reste à la Grande-Bretagne) et Bismarckburg (à la France) près de la cote 760 ;

26. Du sommet situé à l'ouest de la Maria Fälle, par une ligne gagnant l'Asuokoko qu'elle suivra jusqu'à son confluent avec la rivière Balagbo ;

27. De de confluent, par une ligne se dirigeant vers le Sud, pour gagner la montagne Bendjabe ;

28. De ce point, par une ligne suivant la ligne de faîte qui se dirige vers le Sud, puis, coupant la Wawa (Ouaoua), gagnera la cote 850 placée au nord de Kitschibo (Kitchibo) ;

29. De la cote 850, par la ligne se dirigeant vers le Sud, d'une façon approximative, et gagnant la montagne Tomito ;

30. Du Tomito, par une ligne se dirigeant vers le Sud-Sud-Ouest et coupant la rivière Onana, elle gagnera la crête située entre les rivières Odjabi et Sassa ; puis, continuant vers le Sud-Sud-Ouest, en coupant la rivière Daji (Dayi) entre les rivières Odjabi et Sassa, elle gagnera le sommet de l'Awedjegbe (Aouedyébé) ;

31. De ce point, elle suivra la crête en se maintenant entre les rivières Ebanda ou Wadjakli (Ouadyakli) à l'Ouest et Seblawu (Seblavou) et Nubui (Nouboui) à l'Est, de façon à couper cette dernière rivière en un point situé à un kilomètre environ à l'est d'Apegamé ;

32. De ce dernier point, par une ligne gagnant la ligne de partage des eaux de l'Agumassato qu'elle suit jusqu'aux monts Akpata ;

33. De l'Akpata, par une ligne se dirigeant vers le Sud-Ouest pour gagner le confluent du Tsi et de l'Edjiri ;

34. De ce confluent à un point placé sur la ligne de faîte à environ deux kilomètres au sud du Moltke Spitze (Pic de Moltke) par une ligne se confondant approximativement avec la limite ethnique sud de l'Agomé ;

35. Du point précédent, par une ligne suivant la crête vers le Sud jusqu'aux monts Fiamékito, qu'elle abandonnera pour gagner la rivière Damitsi ;

36. Par la rivière Damitsi jusqu'à son confluent avec la rivière Todschié (Todjié) ou Wuto ;

37. Par la rivière Todschié jusqu'à la limite du territoire du village Botoé, qui sera contourné vers l'Est, de façon à laisser celui-ci entièrement à la Grande-Bretagne ;

38. De la limite du village Botoé, la ligne frontière suivra la route de Botoé à Batomé jusqu'à la limite ouest de ce village ;

39. De ce point, par une ligne contournant, au Sud, le territoire de Batomé, de façon à laisser en entier ce village à la France ;

40. Du sud de Batomé, la limite gagnera le point de rencontre de la

frontière actuelle de la Colonie de la Gold Coast qui se confond avec la parallèle de 6°20' N. et de la rivière Magbaw ;

41. De ce point, elle suivra, jusqu'à la mer, la frontière actuelle telle qu'elle a été définie par la Convention anglo-allemande du 1er juillet 1890. Toutefois, dans la région où la route Lome-Akepe par Degbokovhe coupe la frontière actuelle au sud de latitude 6°10'N. et à l'Ouest de longitude 1° 14' E. de Greenwich, la nouvelle frontière passera à un kilomètre au sud-ouest de cette route, de façon à la laisser entièrement en territoire français.

ARTICLE 2

1° Il est entendu qu'au moment de la détermination sur le terrain de la frontière, lorsque l'indication des lignes naturelles à suivre ne sera pas mentionnée dans la présente description, les commissaires des deux gouvernements devront s'attacher, autant que possible, à déterminer le tracé par des accidents naturels du terrain (cours d'eau, ligne de faîte ou crêtes). Ils ne sauraient changer, toutefois, l'attribution des villages mentionnés à l'article 1.

Les commissaires chargés de l'abornement seront, d'autre part, autorisés à apporter au tracé de la frontière les modifications légères qui apparaîtraient nécessaires en vue d'éviter de séparer les villages de leurs terrains de culture ; ces déviations devront être indiquées clairement sur des cartes spéciales et soumises à l'approbation des deux gouvernements intéressés. Toutefois, en attendant qu'elles soient approuvées, elles seront provisoirement valables et par suite respectées.

2° En ce qui concerne les routes désignées à l'article 1, les seules qui puissent être prises en considération pour l'établissement de la frontière sont celles indiquées sur la carte ci-jointe (1).

3° Quand la ligne frontière suit un cours d'eau, c'est la ligne médiane qui forme la limite.

4° Il est entendu que, si les habitants fixés près de la frontière exprimaient, dans un délai de six mois à partir de l'achèvement des opérations d'abornement sur place, l'intention de s'établir dans les régions placées sous l'autorité française, ou inversement dans les régions placées sous l'autorité britannique, aucun empêchement ne serait apporté à la réalisation de ce désir, et il leur serait accordé le délai nécessaire pour enlever les récoltes sur pied, et, d'une façon générale, pour emporter tous les biens dont ils sont les propriétaires légitimes.

ARTICLE 3

1° La carte qui a servi pour décrire la frontière est la carte Spigade au 1/200.000e, savoir :

Feuille A 1. Sansané-Mangu : éditée le 1er juillet 1907 ;

Feuille B 1. Jendi : éditée le 1er octobre 1907 ;

Feuille C 1. Bismarckburg : éditée le 1er décembre 1906 ;

(1) Cette carte n'a été annexée qu'à la déclaration originale.

Feuille D 1. Kété-Kratschi : éditée le 1er décembre 1905 ;
Feuille E 1. Misahöhe : éditée le 1er juin 1905 ;
Feuille E 2. Lomé : éditée le 1er octobre 1902.

2° A titre d'indication, une carte du Togo au 1/1.500.000 est attachée à la présente description de la frontière (1).

CONVENTION ENTRE LA FRANCE ET LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

CONCERNANT LA PARTIE DU TOGO PLACÉE SOUS MANDAT FRANÇAIS

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
ET LE PRÉSIDENT DES ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE

Considérant que, par l'article 119 du Traité de paix signé à Versailles le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé en faveur des principales Puissances alliées et associées à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer ;

Considérant que, par l'article 22 du dit Traité, il a été stipulé que certains territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment, seraient placés sous le mandat d'une autre Puissance et que les conditions du mandat seraient expressément définies dans chaque cas par le Conseil de la Société des Nations ;

Considérant que le bénéfice du dit article 119 du Traité de Versailles a été reconnu aux Etats-Unis par le Traité conclu entre les Etats-Unis et l'Allemagne, le 25 août 1921, pour rétablir les relations amicales entre les deux nations ;

Considérant que quatre des principales Puissances alliées et associées, savoir : l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon, ont convenu que la France exercerait le mandat sur une partie de l'ancienne colonie allemande du Togo ;

Considérant que les conditions de ce mandat ont été définies comme suit par le Conseil de la Société des Nations :

(Suit la reproduction des termes du mandat tels que reproduits ci-dessus page 207).

Considérant que les Etats-Unis d'Amérique, en participant à la guerre contre l'Allemagne, ont contribué à sa défaite et à la renonciation de ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer, mais qu'ils n'ont pas ratifié le Traité de Versailles ;

Considérant que le Gouvernement des Etats-Unis et le Gouvernement

(1) Cette carte n'a été annexée qu'à la déclaration originale.

de la République française désirent aboutir à une entente définitive concernant les droits des deux Gouvernements et de leurs ressortissants respectifs dans la dite ancienne colonie allemande du Togo,

Ont décidé de conclure une Convention à cet effet et ont nommé pour leurs Plénipotentiaires respectifs, savoir :

Le Président de la République Française :

M. Raymond Poincaré, Sénateur, Président du Conseil, Ministre des Affaires Etrangères ;

Et le Président des Etats-Unis d'Amérique :

Son Excellence M. Myron T. Herrick, Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire des Etats-Unis d'Amérique, à Paris,

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs respectifs, trouvés en bonne et due forme, sont convenus des stipulations suivantes :

Article premier

Sous réserve des stipulations de la présente convention, les Etats-Unis déclarent accepter que, dans les conditions ci-dessus rapportées du mandat, le Gouvernement de la République française administre le territoire anciennement allemand tel qu'il est décrit par l'article 1er du mandat.

Article 2

Les Etats-Unis et leurs ressortissants auront la jouissance et le bénéfice de tous les droits et avantages assurés par les articles 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 9 du mandat aux membres de la Société des Nations ainsi qu'à leurs ressortissants, nonobstant le fait que les Etats-Unis ne sont pas un Etat membre de la Société des Nations.

Article 3

Les droits de propriété acquis aux Américains dans le territoire sous mandat seront respectés et il n'y sera porté atteinte en aucune manière.

Article 4

Un double du rapport annuel, que la Puissance mandataire doit présenter en exécution de l'article 10 du mandat, sera remis au Gouvernement des Etats-Unis.

Article 5

Les modifications qui pourraient être apportées aux conditions du mandat, telles qu'elles ont été mentionnées ci-dessus, seront sans effet sur aucune des stipulations contenues dans la présente convention, à moins que ces modifications aient reçu l'assentiment des Etats-Unis.

Article 6

Les Traités et Conventions d'extradition en vigueur entre la France et les Etats-Unis d'Amérique s'appliqueront au territoire sous mandat.

ARTICLE 7

La présente Convention sera ratifiée conformément aux méthodes constitutionnelles respectives des Hautes Parties Contractantes. Les ratifications seront échangées à Paris aussitôt que possible. La présente Convention prendra effet à la date de l'échange des ratifications.

En foi de quoi, les plénipotentiaires respectifs, dûment autorisés à cet effet, ont signé la présente Convention et l'ont revêtue de leurs cachets.

Fait à Paris, en double exemplaire, le 13 février 1923.

Signé : R. POINCARÉ.
MYRON T. HERRICK.

MANDAT FRANÇAIS SUR LE CAMEROUN

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que, par l'article 119 du Traité de paix avec l'Allemagne signé à Versailles le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé en faveur des principales Puissances alliées et associées à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris le Cameroun ;

Considérant que les principales Puissances alliées et associées sont tombées d'accord que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne feraient une recommandation concertée à la Société des Nations sur le statut à donner aux dits territoires ;

Considérant que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne ont fait une recommandation concertée au Conseil de la Société des Nations tendant à ce qu'un mandat soit conféré à la République française pour administrer, en conformité avec l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, la partie du Cameroun s'étendant à l'est de la ligne tracée d'un commun accord par la Déclaration du 10 juillet 1919 ci-annexée ;

Considérant que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne ont proposé que le mandat soit formulé ainsi que suit :

Considérant que la République française s'est engagée à accepter le mandat sur le dit territoire et a entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations ;

Confirmant le dit mandat, a statué sur ses termes comme suit :

ARTICLE PREMIER

Les territoires dont la France assume l'administration sous le régime du mandat comprennent la partie du Cameroun qui est située à l'est de la ligne fixée dans la Déclaration signée le 10 juillet 1919, dont une copie est ci-annexée.

Cette ligne pourra, toutefois, être légèrement modifiée par accord inter-

venant entre le Gouvernement de Sa Majesté britannique et le Gouvernement de la République française, sur les points où, soit dans l'intérêt des habitants, soit par suite de l'inexactitude de la carte Moisel au 1 : 300.000, annexée à la Déclaration, l'examen des lieux ferait reconnaître comme indésirable de s'en tenir exactement à la ligne indiquée.

La délimitation sur le terrain de ces frontières sera effectuée conformément aux dispositions de la dite Déclaration.

Le rapport final de la Commission mixte donnera la description exacte de la frontière telle que celle-ci aura été déterminée sur le terrain ; les cartes signées par les commissaires seront jointes au rapport. Ce document, avec ses annexes, sera établi en triple exemplaire ; l'un des originaux sera déposé dans les archives de la Société des Nations, le deuxième sera conservé par le Gouvernement de la République et le troisième par le Gouvernement de Sa Majesté britannique.

(Articles 2 à 12 identiques aux articles 2 à 12 du mandat français sur le Togo, tels que reproduits ci-dessus page 207).

APPENDICE

LE CAMEROUN

DÉCLARATION FRANCO-BRITANNIQUE

Les soussignés :

Le vicomte Milner, secrétaire d'Etat du Ministère des Colonies de la Grande-Bretagne,

M. Henry Simon, ministre des Colonies de la République française,

sont tombés d'accord pour déterminer la frontière séparant les territoires du Cameroun respectivement placés sous l'autorité de leurs Gouvernements ainsi qu'elle est tracée sur la carte Moisel au 1/300.000 annexée à la présente déclaration (1) et définie par la description en trois articles également ci-jointe.

Londres, le 10 juillet 1919.

Signé : MILNER.
Henry SIMON.

DESCRIPTION DE LA FRONTIÈRE FRANCO-BRITANNIQUE

Tracée sur la carte Moisel du Cameroun à l'échelle de 1/300.000

ARTICLE PREMIER

La frontière partira du point de rencontre des trois anciennes frontières britannique, française et allemande placé dans le lac Tchad par 13°05' de

(1) Cette carte n'a été annexée qu'à la déclaration originale.

latitude Nord et approximativement 14°05' de longitude Est de Greenwich. De là, la frontière sera déterminée de la façon suivante :

1. Par une ligne droite jusqu'à l'embouchure de l'Ebeji ;

2. De cette embouchure, par le cours de la rivière Ebeji. qui porte en amont les noms de Lewejil, Labejed, Ngalarem, Lebeit et Ngada, jusqu'au confluent des rivières Kalia et Lebaiit ;

3. Du confluent des rivières Ngada, Kalia et Lebaiit, par les cours de la rivière Kalia ou Anne jusqu'à son confluent avec la rivière Dorma ou Kutelaha (Koutelaha) ;

4. Du confluent des rivières Kalia et Dorma ou Kutelaha, par le cours de cette dernière rivière, qui porte en amont le nom d'Amjumba (Amyoumba), le village de Woma (Voma) et ses dépendances devant rester à la France ;

5. Du point où s'interrompt la rivière Amjumba, à l'entrée du marécage, par une ligne traversant ce marais et rejoignant le cours d'eau qui paraît être la suite de la rivière Amjumba et qui, en amont, porte les noms de Serahadja, Goluwa (Golouva) et Mudukwa (Moudoukva), le village de Uagisa devant rester à la Grande-Bretagne ;

6. Par le cours de cette dernière rivière jusqu'à son confluent avec la rivière Gatagule (Gatagoule) ;

7. De ce confluent, par une ligne vers le Sud-Ouest gagnant le ligne de partage des eaux entre le bassin du Yedseram, à l'Ouest, et les bassins de la Mudukwa et de la Benue (Benoue), à l'Est ; puis, par cette ligne de partage des eaux, jusqu'au mont Mulikia (Moulikia) ;

8. Du mont Mulikia jusqu'à la source de Tsikakiri, par une ligne à déterminer sur le terrain, de façon à laisser le village de Dumo (Doumo) à la France ;

9. Par le Tsikakiri jusqu'à son confluent avec le Mao Tiel, près du groupe de villages de Luga (Louga) ;

10. Par le cours du Mao Tiel jusqu'à son confluent avec la rivière Benue (Benoue) ;

11. Par le cours de la Benue, en amont, jusqu'à son confluent avec le Faro ;

12. Par le cours du Faro jusqu'à l'embouchure de son bras, le Mao Hesso, situé à peu près à 4 kilomètres sud de Chikito ;

13. Par le cours du Mao Hesso jusqu'à la borne N° 6 de l'ancienne frontière germano-britannique ;

14. Par l'alignement partant de cette ancienne borne N° 6 et qui, passant par la borne N° 7, aboutit à l'ancienne borne N° 8 ;

15. De cette borne N° 8, par une ligne vers le Sud-Ouest gagnant la ligne de partage des eaux de la Benue, au Nord-Ouest, et du Faro, au Sud-est, qu'elle suivra jusqu'à un point situé sur l'Hossere Bangland et qui se trouve à environ 1 kilomètre au sud de la source du Mao Kordo ;

16. De ce dernier point, au confluent du Mao Ngonga et du Mao Deo, par une ligne à déterminer sur le terrain, de façon à laisser à la France le village de Laro, ainsi que la route de Bare à Fort-Lamy ;

17. Par le Mao Deo jusqu'à son confluent avec le Tiba ;

18. Par le Tiba, qui, en amont, porte les noms de Tibsat ou Tussa (Toussa), jusqu'au confluent d'un cours d'eau venant de l'Ouest et situé à environ 12 kilomètres au sud-ouest de Kontscha (Kontcha) ;

19. Par une ligne partant de ce point, se dirigeant vers le Sud-Ouest et gagnant le sommet du Dutschi-Diombi (Doutchi-Djombi) ;

20. De ce sommet, par la ligne de partage des eaux entre les bassins du Taraba, à l'Ouest et du Mao Deo, à l'Est, jusqu'en un point sur les Tchape Berge (montagnes de Tchape) à 2 kilomètres environ au nord-ouest de la Tchape Pass (passe ou col du Tchape), qui est située à la cote 1541 ;

21. De ce point, par une ligne gagnant les Gorulde Berge (montagnes de Goroulde), de façon à laisser la route de Bare à Fort-Lamy à environ 2 kilomètres à l'Est ;

22. Des Gorulde Berge, par la ligne de partage des eaux entre la Gamgam et la Jim, les bassins de la Benue et de la Sanaga, et la Kokumbahun et l'Ardo (Ntuli), jusqu'à l'Hossere Jadji (Yadyi) ;

23. De ce point, par une ligne gagnant la source de la rivière Mafu (Mafou) ;

24. Par la rivière Mafu jusqu'à son confluent avec la rivière Mabe ;

25. Par la rivière Mabe ou Nsang, en amont, jusqu'au point de rencontre de la limite ethnique des pays Bansso et Bamum (Bamoum) ;

26. De ce point au confluent des rivières Mpand et Nun (Noun), par une ligne à déterminer sur le terrain, de façon à laisser le pays Bansso à la Grande-Bretagne et le pays Bamum à la France ;

27. Par la rivière Nun jusqu'à son confluent avec la rivière Tantam ;

28. Par la rivière Tantam et son affluent, qui est alimenté par la rivière Sefu (Sefou) ;

29. Par la rivière Sefou jusqu'à sa source ;

30. De la source de la rivière Sefu par une ligne vers le Sud-Ouest gagnant près de sa source, à l'est de la cote 1300, le cours d'eau non dénommé, qui coule dans le Mifi-Nord, en aval de Bali-Bagam ;

31. Par ce cours d'eau jusqu'à son confluent avec la rivière Mifi-Nord, laissant à la France le village de Gascho (Gacho) dépendant du petit pays de Bamenjam ;

32. Par la rivière Mifi-Nord jusqu'à son confluent avec la rivière Mogo ou Doschi (Dochi) ;

33. Par la rivière Mogo jusqu'à sa source ;

34. De la source de la rivière Mogo, ou Doschi, par une ligne vers le Sud-Ouest gagnant le ligne de faîte du Bambuto Gebirge (monts Bambouto) et suivant enfin la ligne de partage des eaux entre les bassins de la Cross River et le Mungo, à l'Ouest, et de la Sanaga et le Wuri, à l'Est, jusqu'au mont Kupe (Koupe) ;

35. Du mont Kupe, par une ligne gagnant la source de la rivière Bubu (Boubou) ;

36. Par la rivière Bubu, qui, d'après la carte allemande, paraît se perdre pour, peut-être, reparaître sous le nom d'Ediminjo (Ediminyo), que

la ligne frontière suivra jusqu'à son confluent avec le Mungo (Moungo) ;

37. Par le cours du Mungo jusqu'à son embouchure placée sur une ligne passant à la latitude de 4°2'30" ;

38. Par le parallèle de 4°2'30", vers l'Ouest, de manière à gagner la côte au sud de Tauben I. (île des Pigeons) ;

39. Par une ligne suivant la côte passant au sud de Reiher I. (île Reiher) et aboutissant à la Mokola Krick (crique de Mokola), en laissant ainsi à la Grande-Bretagne le Möwe See (lac de la Mouette) ;

40. De ce point, par une ligne suivant les rives est des criques Mokola, Mbakwele (Mbakvele), Njubanan-Jau (Nyoubanan-Yaou) et Matumal (Matoumal) et coupant les embouchures des criques Mbossa-Bombe, Mikanje, Tende, Victoria et de celles non dénommées, jusqu'au point de rencontre des criques Matumal et Victoria ;

41. De ce point, par une ligne faisant avec le Sud un angle 35° Ouest jusqu'à l'Océan Atlantique.

Article 2

1° Il est entendu qu'au moment de la détermination sur le terrain de la frontière, lorsque l'indication des lignes naturelles à suivre ne sera pas mentionnée dans la présente description, les commissaires des deux Gouvernements devront s'attacher, autant que possible, à déterminer le tracé par des accidents naturels de terrain (cours d'eau, lignes de faîte ou crêtes). Ils ne sauraient changer, toutefois, l'attribution des villages mentionnés à l'article 1.

Les commissaires chargés de l'abornement seront, d'autre part, autorisés à apporter au tracé de la frontière les modifications légères qui apparaîtraient nécessaires en vue d'éviter de séparer les villages de leurs terrains de culture ; ces déviations devront être indiquées clairement sur des cartes spéciales et soumises à l'approbation des deux Gouvernements intéressés. Toutefois, en attendant qu'elles soient approuvées, elles seront provisoirement valables et par suite respectées.

2° En ce qui concerne les routes désignées à l'article 1, les seules qui puissent être prises en considération pour l'établissement de la frontière sont celles indiquées sur la carte ci-jointe (1).

3° Quand la ligne frontière suit un cours d'eau, c'est la ligne médiane qui forme la limite.

4° Il est entendu que si les habitants fixés près de la frontière exprimaient, dans un délai de six mois à partir de l'achèvement des opérations d'abornement sur place, l'intention de s'établir dans les régions placées sous l'autorité française, ou inversement dans les régions placées sous l'autorité britannique, aucun empêchement ne serait apporté à la réalisation de ce désir, et il leur serait accordé le délai nécessaire pour enlever les récoltes sur pied et, d'une façon générale, pour emporter tous les biens dont ils sont les propriétaires légitimes.

(1) Cette carte n'a été annexée qu'à la déclaration originale.

ARTICLE 3

1° La carte qui a servi pour décrire la frontière est la carte Moisel au 1/300.000e, savoir :

Feuille A 4. Tschad : éditée le 1er décembre 1912 ;
Feuille B 4. Kusseri : éditée le 1er août 1912 ;
Feuille B 3. Dikoa : éditée le 1er janvier 1913 ;
Feuille C 3. Mubi : éditée le 15 décembre 1912 ;
Feuille D 3. Garua : éditée le 15 mai 1912 ;
Feuille E 3. Ngaundere : éditée le 15 octobre 1912 ;
Feuille E 2. Banjo : éditée le 1er janvier 1913 ;
Feuille F 2. Fumban : éditée le 1er mai 1913 ;
Feuille F 1. Ossidinge : éditée le 1er janvier 1912 ;
Feuille G 1. Buea : éditée le 1er août 1911.

2° A titre d'indication, une carte du Cameroun au 1/2.000.000 est attachée à la présente description de la frontière.

CONVENTION ENTRE LA FRANCE ET LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

CONCERNANT LA PARTIE DU CAMEROUN SOUS MANDAT FRANÇAIS

Signée à Paris le 13 *février* 1923

(Identique à la convention entre la France et les Etats-Unis concernant le Togo, voir page 215*).*

MANDAT BRITANNIQUE SUR LE TOGO

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que, par l'article 119 du Traité de Paix avec l'Allemagne, signé à Versailles le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé en faveur des principales Puissances alliées et associées à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris le Togo ;

Considérant que les principales Puissances alliées et associées sont tombées d'accord que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne feraient une recommandation concertée à la Société des Nations sur le statut à donner aux dits territoires ;

Considérant que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne ont fait une recommandation concertée au Conseil de la Société des Nations tendant à ce qu'un mandat soit conféré à Sa Majesté britannique pour administrer, en conformité avec l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, la partie du Togo s'étendant à l'ouest de la ligne tracée d'un commun accord par la Déclaration du 10 juillet 1919, ci-annexée ;

Considérant que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne ont proposé que le mandat soit formulé ainsi que suit ;

Considérant que Sa Majesté britannique s'est engagée à accepter le mandat sur le dit territoire et a entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions suivantes ;

Confirmant le dit mandat, a statué sur ses termes comme suit :

ARTICLE PREMIER

Les territoires dont Sa Majesté britannique assume l'administration sous le régime du mandat comprennent la partie du Togo qui est située à l'ouest de la ligne fixée dans la Déclaration signée le 10 juillet 1919, dont une copie est ci-annexée (1).

Cette ligne pourra, toutefois, être légèrement modifiée par accord intervenant entre le Gouvernement de Sa Majesté britannique et le Gouvernement de la République française, sur les points où, soit dans l'intérêt des habitants, soit par suite de l'inexactitude de la carte Sprigade au 1/200.000e, annexée à la Déclaration, l'examen des lieux ferait reconnaître comme indésirable de s'en tenir exactement à la ligne indiquée.

La délimitation sur le terrain de ces frontières sera effectuée conformément aux dispositions de la dite Déclaration.

Le rapport final de la commission mixte donnera la description exacte de la frontière telle que celle-ci aura été déterminée sur le terrain ; les cartes signées par les commissaires seront jointes au rapport. Ce document, avec ses annexes, sera établi en triple exemplaire ; l'un des originaux sera déposé dans les archives de la Société des Nations, le deuxième sera conservé par le Gouvernement de Sa Majesté britannique et le troisième par le Gouvernement de la République.

ARTICLES 2 à 12

(Identiques aux articles 2 *à* 12 *du mandat français sur le Togo, reproduit page* 207 *excepté que l'article* 3 *ne contient pas le deuxième paragraphe du même article du mandat français).*

MANDAT BRITANNIQUE SUR LE CAMEROUN

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que, par l'article 119 du Traité de Paix avec l'Allemagne, signé à Versailles le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé, en faveur des principales Puissances alliées et associées, à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris le Cameroun ;

Considérant que les principales Puissances alliées et associées sont tombées d'accord que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne

(1) Lire cette déclaration page 211.

feraient une recommandation concertée à la Société des Nations sur le statut à donner aux dits territoires ;

Considérant que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne ont fait une recommandation concertée au Conseil de la Société des Nations tendant à ce qu'un mandat soit conféré à Sa Majesté britannique pour administrer, en conformité avec l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, la partie du Cameroun s'étendant à l'ouest de la ligne tracée d'un commun accord par la Déclaration du 10 juillet ci-annexés.

Considérant que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne ont proposé que le mandat soit formulé ainsi que suit ;

Considérant que Sa Majesté britannique s'est engagée à accepter le mandat sur le dit territoire et a entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions suivantes ;

Confirmant le dit mandat, a statué sur ses termes comme suit :

Article premier

Les territoires dont Sa Majesté britannique assume l'administration sous le régime du mandat comprennent la partie du Cameroun qui est située à l'ouest de la ligne fixée dans la Déclaration signée le 10 juillet 1919, dont une copie est ci-annexée (1).

Cette ligne pourra, toutefois, être légèrement modifiée par accord intervenant entre le Gouvernement de Sa Majesté britannique et le Gouvernement de la République française, sur les points où, soit dans l'intérêt des habitants, soit par suite de l'inexactitude de la carte Moisel au 1/300.000e, annexée à la Déclaration, l'examen des lieux ferait reconnaître comme indésirable de s'en tenir exactement à la ligne indiquée.

La délimitation sur le terrain de ces frontières sera effectuée conformément aux dispositions de la dite Déclaration.

Le rapport final de la commission mixte donnera la description exacte de la frontière telle que celle-ci aura été déterminée sur le terrain ; le cartes signées par les commissaires seront jointes au rapport. Ce document, avec ses annexes, sera établi en triple exemplaire ; l'un des originaux sera déposé dans les archives de la Société des Nations, le deuxième sera conservé par le Gouvernement de Sa Majesté britannique et le troisième par le Gouvernement de la République française.

Articles 2 à 12

(Identiques aux articles 2 à 12 du mandat français sur le Togo, reproduits ci-dessus page 207, excepté que l'article 3 du mandat britannique ne contient pas le deuxième paragraphe, du même article du mandat français).

---

(1) Voir page 218.

MANDAT BELGE SUR LE TERRITOIRE DE L'EST AFRICAIN

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que, par l'article 119 du Traité de Paix avec l'Allemagne, signé à Versailles le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé en faveur des principales Puissances alliées et associées à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris l'Afrique orientale allemande ;

Considérant que les principales Puissances alliées et associées sont convenues, conformément à l'article 22, première partie (Pacte de la Société des Nations) du dit traité, de conférer un mandat à Sa Majesté le Roi des Belges, pour administrer une partie de l'ancienne colonie de l'Afrique orientale allemande et ont proposé de formuler le mandat dans les termes suivants ;

Considérant que Sa Majesté le Roi des Belges s'est engagée à accepter le mandat sur le dit territoire et a entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations conformément aux dispositions suivantes ;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné, paragraphe 8, il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

Par la présente, confirmant le mandat, a statué sur ses termes comme suit :

ARTICLE PREMIER

Le territoire sur lequel un mandat est conféré à Sa Majesté le Roi des Belges (désigné ci-dessous comme Mandataire) comprend la partie du territoire de l'ancienne colonie de l'Est africain allemand située à l'ouest de la ligne suivante :

Du point où la frontière entre le protectorat de l'Uganda et l'Afrique orientale allemande coupe la rivière Mavumba, dans la direction du Sud-Est, une ligne droite aboutissant à la cote 1640, à 15 kilomètres environ au sud-sud-ouest du Mont Gabiro ;

De là, une droite dans la direction du Sud, jusqu'à la rive nord du lac Mohasi, où elle aboutit en un confluent de rivière situé à 2 kilomètres 5 environ, à l'ouest du confluent de la rivière Msilala ;

Si le tracé de chemin de fer à l'ouest de la rivière Kagera, entre le Bugufi et l'Uganda, s'approchait de la ligne définie ci-dessus à moins de 16 kilomètres, la frontière serait reportée vers l'Ouest suivant une ligne à une distance minima de 16 kilomètres du tracé, sans toutefois dépasser, à l'Ouest, la droite qui joint le point d'aboutissement au lac Mohasi au sommet du Mont Kivisa, point 2100, situé sur la frontière Uganda-Afrique orientale allemande, à 5 kilomètres environ au sud-ouest du point où la rivière Mavumba coupe cette frontière ;

De là, une ligne dans la direction du Sud-Est jusqu'à la rive du lac Mohasi ;

De là, la ligne de partage des eaux des rivières Taruka et Mkarange prolongée, vers le Sud, jusqu'à la pointe nord-est du lac Mugesera ;

La ligne médiane du lac Mugesera prolongée vers le Sud à travers le lac Ssake jusqu'à la Kagera ;

De là, le cours de la Kagera en aval jusqu'à son point de rencontre avec la limite occidentale du Bugufi ;

De là, cette limite jusqu'à son point de rencontre avec la limite orientale de l'Urundi ;

De là, la limite orientale et méridionale de l'Urundi jusqu'au lac Tanganika ;

La frontière décrite ci-dessus est indiquée sur la carte anglaise ci-annexée à l'échelle de 1/1.000.000 G. S. G. S. 2932. Les frontières du Bugufi et de l'Urindi ont été indiquées conformément à celles qui se trouvent portées sur le Deutscher Kolonial atlas (Dietrich Reimer), 1/1.000.000, 1906.

ARTICLE 2

Une commission de délimitation sera nommée par Sa Majesté le Roi des Belges et Sa Majesté britannique pour le tracé sur place de la ligne frontière décrite à l'article 1er ci-dessus.

Si les travaux de cette commission donnent lieu à contestation, la question sera soumise au Conseil de la Société des Nations, dont la décision sera sans appel.

Le rapport définitif de la commission de délimitation donnera la description exacte de la frontière, telle qu'elle aura été déterminée sur le terrain ; les cartes signées par les commissaires seront jointes au rapport. Ce document, avec ses annexes, sera établi en triple exemplaire, L'un des originaux sera déposé dans les archives de la Société des Nations, le deuxième sera conservé par le Gouvernement de Sa Majesté le Roi des Belges et le troisième par le Gouvernement de Sa Majesté britannique.

ARTICLE 3 à 13

(Identiques aux articles 2 à 12 du mandat français sur le Togo, reproduit page 207, excepté que l'article 4 du mandat belge correspondant à l'article 3 du mandat français ne contient pas le second paragraphe de cet article).

TRAITÉ ET PROTOCOLE AVEC LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

CONCERNANT LE MANDAT DE LA BELGIQUE SUR LE TERRITOIRE DE RUANDA-URNUDI

Considérant que, par l'article 119 du Traité de Versailles, du 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé, en faveur des principales Puissances alliées

et associées, à tous ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer ;

Considérant que par l'article 22 du dit Traité il a été stipulé que certains territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment, seraient placés sous le mandat d'une autre Puissance et que les termes du mandat seraient expressément définis dans chaque cas par le Conseil de la Société des Nations ;

Considérant que les avantages résultant pour les Etats-Unis de l'article 119 sus mentionné du Traité de Versailles, ont été confirmés par le traité signé le 25 août 1921 entre les Etats-Unis et l'Allemagne, en vue de rétablir les relations amicales entre les deux nations ;

Considérant que quatre des principales Puissances alliées et associées à savoir : l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon ont convenu que la Belgique exercerait le mandat sur une partie du territoire de l'ancienne colonie de l'Afrique orientale allemande ;

Considérant que les termes de ce mandat ont été définis comme il suit par le Conseil de la Société des Nations :

(Suit le texte du mandat, tel que reproduit plus haut, page 224*)*.

Considérant que les Etats-Unis d'Amérique, en participant à la guerre contre l'Allemagne, ont contribué à sa défaite et à la renonciation de ses droits et titres sur ses possessions d'outre-mer, mais qu'ils n'ont pas ratifié le Traité de Versailles ;

Considérant que le Gouvernement du Roi des Belges et le Gouvernement des Etats-Unis désirent aboutir à une entente précise en ce qui concerne les droits des deux gouvernements et de leurs nationaux respectifs dans la dite partie de l'ancienne colonie allemande placée sous mandat du Roi des Belges ;

A cet effet, Sa Majesté le Roi des Belges et le Président des Etats-Unis d'Amérique ont décidé de conclure une Convention et ont désigné pour leurs Plénipotentiaires, savoir :

Sa Majesté le Roi des Belges ;

M. Henri Jaspar, son ministre des Affaires Etrangères, et

Son Excellence M. le Président des Etats-unis d'Amérique ;

M. Benjamin Thaw, Junior, chargé d'affaires p. int. des Etats-Unis d'Amérique à Bruxelles.

Lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, ont convenu des dispositions suivantes :

Article premier

A condition que les dispositions de la présente Convention soient observées, les Etats-Unis déclarent accepter l'administration par le Gouvernement du Roi des Belges, en vertu du mandat sus-mentionné, de la partie des anciennes colonies allemandes, décrite à l'article 1 du mandat.

Article 2

Les Etats-Unis et leurs ressortissants auront la jouissance et le bénéfice

de tous les droits et avantages paranti par les articles 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 10 du mandat, aux membres de la Société des Nations, nonobstant le fait que les Etats-Unis ne soient pas un Etat membre de la Société des Nations.

ARTICLE 3

Les droits de propriété acquis aux Américains dans le territoire sous mandat seront respectés et il n'y sera porté atteinte en aucune manière.

ARTICLE 4

Un double du rapport annuel, que la Puissance mandataire doit faire en exécution de l'article 11 du mandat, sera adressé au Gouvernement des Etats-Unis.

ARTICLE 5

Les modifications qui pourraient être apportées aux termes du mandat rapportées plus haut seront sans effet sur aucune des stipulations contenues dans la présente Convention, à moins que ces modifications aient reçu l'assentiment des Etats-Unis.

ARTICLE 6

Les Traités et Convention sd'extradition en vigueur entre la Belgique et les Etats-Unis d'Amérique s'appliqueront au territoire sous mandat.

ARTICLE 7

La présente Convention sera ratifiée conformément aux méthodes constitutionnelles respectives des Hautes Parties Contractantes. Les ratifications seront échangées à Bruxelles aussitôt qu'il sera possible. La présente Convention prendra effet à la date de l'échange des ratifications.

En foi de quoi, les plénipotentiaires respectifs ont signé le présent traité et y ont apposé leurs cachets.

Fait en double exemplaire à Bruxelles, le 18 avril 1923.

(*s*) Henri JASPAR.
(*s*) Benjamin THAW, Jr.

PROTOCOLE

Considérant qu'afin de mieux sauvegarder les intérêts des populations indigènes la frontière du mandat conféré à Sa Majesté le Roi des Belges sur le territoire du Ruanda-Urundi, décrite dans le préambule du Traité, concernant ce mandat et conclu entre la Belgique et les Etat-Unis d'Amérique, le 18 avril 1923, a été modifiée d'un commun accord entre les Gouvernements britannique et Belge avec l'approbation du Conseil de la Société des Nations, approbation donnée par celui-ci dans sa séance du 13 août 1923 ;

Considérant qu'en vertu de l'article 5 du Traité précité les modifica-

tions qui pourraient être apportées aux termes du mandat tels qu'ils sont reproduits dans le Traité seront sans effet sur aucune des stipulations du Traité à moins que ces modifications n'aient reçu l'assentiment des Etats-Unis d'Amérique ;

Considérant que le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique n'aperçoit aucune objection à formuler à la modification intervenue ;

Le Gouvernement belge et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique ont résolu d'amender le Traité du 18 avril 1923 et ont nommé, à cet effet, leurs plénipotentiaires respectifs :

Sa majesté le Roi des Belges,

M. Henri Jaspar, son Ministre des Affaires Étrangères ;

Le Président des Etats-Unis d'Amérique,

M. Henry P. Fletcher, Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique à Bruxelles ;

Lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs trouvés en bonne et due forme, ont approuvé les articles suivants amendés comme devant faire partie du Traité signé le 18 avril 1923.

Article premier

L'article 1 du mandat défini dans le préambule du Traité signé le 18 avril 1923 sera remplacé par le suivant :

« Le territoire sur lequel un mandat est conféré à Sa Majesté le Roi des Belges (désigné ci-dessous comme mandataire), comprend la partie du territoire de l'ancienne colonie de l'Est africain allemand situé à l'ouest de la ligne suivante :

« Le talwegh de la rivière Kagera, à partir de la frontière de l'Uganda jusqu'au point où la rivière Kagera rencontre la frontière occidentale du Bugufi ;

« De là, jusqu'au point de jonction de cette frontière avec la frontière orientale de l'Urundi ;

« Ensuite les frontières orientale et méridionale de l'Urundi au lac Tanganyka.

« La frontière décrite plus haut est indiquée à la carte anglaise ci-incluse GS GS N° 2932-A, à l'échelle de 1/1.000.000. »

Article 2

Le présent protocole sera ratifié conformément aux méthodes constitutionnelles des Hautes Parties Contractantes. Les ratifications seront échangées à Bruxelles, le même jour que celles du Traité du 18 avril 1923. Il produira ses effets à la date de l'échange des ratifications.

En foi de quoi les Plénipotentiaires respectifs ont signé le présent Protocole et l'ont revêtu du Sceau de leurs Armes.

Fait en double exemplaire à Bruxelles, le 21 janvier 1924.

(*s*) Henri Jaspar.
Henry P. Fletcher.

MANDAT BRITANNIQUE SUR L'EST AFRICAIN

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que, par l'article 119 du Traité de Paix avec l'Allemagne, signé à Versailles le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé, en faveur des principales Puissances alliées et associées, à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris l'Est africain allemand ; et

Considérant que le traité du 11 juin 1891, conclu entre Sa Majesté britannique et Sa Majesté le Roi de Portugal, reconnaît la rivière Rovuma comme frontière septentrionale des possessions portugaises en Afrique orientale, depuis son embouchure jusqu'à son confluent avec la rivière M'Sinje ;

Considérant que les principales Puissances alliées et associées ont convenu que, conformément à l'article 22 de la première partie (Pacte de la Société des Nations) du dit traité, un mandat sera conféré à Sa Majesté britannique pour administrer une partie de l'ancienne colonie de l'Est africain allemand et ont proposé que le mandat soit formulé ainsi que suit ;

Considérant que Sa Majesté britannique a accepté le mandat sur le dit territoire et s'est engagée à l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions suivantes ;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné, paragraphe 8, il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

Confirmant le dit mandat, a statué sur ses termes comme suit :

Article premier

Le territoire sur lequel un mandat est conféré à Sa Majesté britannique (désignée ci-dessous comme Mandataire) comprend la partie du territoire de l'Est africain allemand située à l'est de la ligne suivante :

Du point où la frontière entre le Protectorat de l'Uganda et l'Afrique orientale allemande coupe la rivière Mavumba, dans la direction du Sud-Est, une ligne droite aboutissant à la cote 1640, à 15 kilomètres environ au sud-sud-ouest du Mont Gabiro ;

De là, une droite dans la direction du Sud, jusqu'à la rive nord du lac Mohasi, où elle aboutit en un confluent de la rivière situé à 2 kilomètres 5 environ, à l'ouest du confluent de la rivière Msilala ;

Si le tracé de chemin de fer à l'ouest de la rivière Kagera, entre le Bugufi et l'Uganda, s'approchait de la ligne définie ci-dessus à moins de 16 kilomètres, la frontière serait reportée vers l'Ouest suivant une ligne à une distance minima de 16 kilomètres du tracé, sans toutefois dépasser, à l'ouest, la droite qui joint le point d'aboutissement au lac Mohassi au sommet du mont Kivisa, point 2100 situé sur la frontière Uganda-Afri-

que orientale allemande, à 5 kilomètres environ au sud-ouest du point où la rivière Mavumba coupe cette frontière ;

De là, une ligne dans la direction du Sud-Est jusqu'à la rive sud du lac Mohasi ;

De là, la ligne de partage des eaux des rivières Taruka et Mkarange, prolongée vers le Sud, jusqu'à la pointe nord-est du lac Mugesera ;

La ligne médiane du lac Mugesera prolongée vers le Sud à travers le lac Ssake jusqu'a la Kagera ;

De là, le cours de la Kagera en aval jusqu'à son point de rencontre avec la limite occidentale du Bugufi ;

La ligne médiane du lac Mugesera prolongée vers le Sud à travers le lac Ssake jusqu'a la Kagera ;

De là, le cours de la Kagera en aval jusqu'à son point de rencontre avec la limite occidentale du Bugufi ;

De là, cette limite jusqu'à son point de rencontre avec la limite orientale de l'Urundi ;

De là, la limite orientale et méridionale de l'Urundi jusqu'au lac Tanganika.

La ligne décrite ci-dessus est indiquée sur la carte anglaise ci-annexée, à l'échelle de 1/1.000.000e G. S G. S. 2932 (feuille Ruanda et Urundi). Les frontières du Bugufi et de l'Urundi ont été indiquées congfrmément à celles qui se trouvent portées sur le Deutscher Kolonialatlas (Dietrich-Reimer), 1/1.000.000e, 1906.

ARTICLE 2

(Même texte que l'article 2 du mandat belge sur le territoire de l'Est africain, voir page 226.)

ARTICLE 3

Le mandataire sera responsable de la paix, du bon ordre et de la bonne administration du territoire, accroîtra par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral et favorisera le progrès social des habitants. Le mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration.

ARTICLES 4 à 8

(Identiques aux articles 3 à 7 du mandat français sur le Togo, reproduit ci-dessus page 207, excepté en ce qui concerne l'article 4, correspondant à l'article 3 du mandat français qui ne contient que le premier paragraphe de cet article.)

ARTICLE 9

La Puissance mandataire étendra au territoire le bénéfice des conventions internationales générales conclues ou à conclure avec l'approbation de la Société des Nations, relatives à la traite des esclaves, au commerce des armes et des munitions, au trafic des spiritueux, au trafic des stupéfiants, ou se référant à l'égalité commerciale, à la liberté de transit et de navigation, à la navigation aérienne, aux chemins de fer, aux communica-

tions postales, télégraphiques et par T. S. F., à la propriété littéraire, artistique et industrielle.

La Puissance mandataire devra prendre part à l'exécution des mesures d'utilité commune qui seraient adoptées par la Société des Nations pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des plantes et des animaux.

ARTICLE 10

La Puissance mandataire est autorisée à constituer le territoire soumis au mandat en unions ou fédérations douanières, fiscales et administratives avec les possessions avoisinantes, relevant de sa propre souveraineté ou placées sous son contrôle, à condition que les mesures adoptées à cet effet ne soient pas contraires aux dispositions du présent mandat.

ARTICLE 11

La Puissance mandataire présentera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel répondant à ses vues. Ce rapport devra contenir tous renseignements sur les mesures prises en vue d'appliquer les dispositions du présent mandat.

Une copie de toutes les lois et règlements mis en vigueur au cours de l'année et affectant la propriété, le commerce, la navigation ou le bien-être moral et matériel des indigènes sera jointe à ce rapport.

ARTICLE 12

Toute modification apportée aux termes du présent mandat devra être approuvée au préalable par le Conseil de la Société des Nations.

ARTICLE 13

Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des disposition du mandat et qui ne soit pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Les Etats Membres de la Société des Nations pourront également soumettre au jugement de la dite Cour, au nom de leurs nationaux, toutes plaintes émanant de ces derniers et signalant une atteinte portée à leurs droits tels qu'ils sont définis par le présent mandat.

Le présent acte sera déposé en original dans les archives de la Société des Nations. Des copies certifiées conformes en seront remises par le Secrétaire général de la Société des Nations à tous les Membres de la Société.

Fait à Londres, le vingtième jour de juillet mil neuf cent vingt-deux.

MANDATS C

MANDAT POUR LE SUD-OUEST AFRICAIN ALLEMAND (1)

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que, par l'article 119 du Traité de Paix avec l'Allemagne, signé à Versailles le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé, en faveur des principales Puissances alliées et associées, à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris le Sud-Ouest africain allemand ;

Considérant que les principales Puissances alliées et associées ont convenu qu'un mandat soit conféré à Sa Majesté britannique pour être exercé en son nom par le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud, conformément à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, sur le territoire du Sud-Ouest africain allemand et ont proposé que le mandat soit formulé ainsi que suit :

Considérant que Sa Majesté britannique, agissant pour le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud, et en son nom, s'est engagée à accepter le mandat sur le dit territoire et a entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions suivantes :

Considérant que, aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné, paragraphe 8, il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une Convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

Par la présente, confirmant le mandat, a statué sur ses termes comme suit :

ARTICLE PREMIER

Le territoire sur lequel Sa Majesté britannique assume, pour le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud (ci-après dénommé le Mandataire) et en son nom, l'administration, sous le régime du mandat, comprend l'ancien protectorat du Sud-Ouest africain.

ARTICLE 2

Le Mandataire aura pleins pouvoirs d'administration et de législation sur le territoire faisant l'objet du mandat. Ce territoire sera administré selon la législation du Mandataire comme partie intégrante de son territoire. Le Mandataire est en conséquence autorisé à appliquer aux régions soumises au mandat la législation de l'Union de l'Afrique du Sud sous réserve des modifications nécessitées par les conditions locales.

Le Mandataire accroîtra, par tous les moyens en son pouvoir, le bien-

(1) Traduction de a Société des Nations.

être matériel et moral ainsi que le progrès social des habitants du territoire soumis au présent mandat.

ARTICLE 3

Le Mandataire veillera à ce que la traite des esclaves soit interdite ; à ce que le travail obligatoire ne soit autorisé que dans le cas de travaux publics essentiels et dans les services publics et sous condition qu'une rémunération équitable soit allouée.

En outre, le Mandataire veillera à ce que le trafic de l'armement et des munitions soit contrôlé en conformité avec des principes analogues à ceux de la Convention relative au contrôle du Trafic des armements, signée le 10 septembre 1919, ou de toute autre convention qui amende cette dernière.

Il sera interdit de fournir des spiritueux et des boissons alcooliques aux indigènes du territoire.

ARTICLE 4

L'instruction militaire des indigènes sera interdite, sauf pour assurer la police locale et la défense locale du territoire. En outre, aucune base militaire ou navale ne sera établie dans le territoire, ni aucune fortification.

ARTICLE 5

Sous réserve des dispositions de la législation locale concernant le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, le Mandataire assurera dans toute l'étendue du territoire, la liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes ; et donnera à tous les missionnaires, sujets ou citoyens de tout Membre de la Société des Nations, la faculté de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire dans le but d'exercer leur ministère.

ARTICLE 6

Le Mandataire devra envoyer au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel satisfaisant le Conseil et contenant toute information intéressant le territoire et indiquant les mesures prises pour assurer les engagements pris suivant les articles 2, 3, 4, 5.

ARTICLE 7

L'autorisation du Conseil de la Société des Nations est nécessaire pour modifier les dispositions du présent mandat.

Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du Mandat, et qui ne soit pas suceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Le présent exemplaire sera déposé dans les archives de la Société des Nations. Des copies certifiées conformes en seront remises par le Secré-

taire général de la Société des Nations à toutes les Puissances signataires du Traité de Paix avec l'Allemagne.

Fait à Genève, le 17 décembre 1920.

MANDAT POUR LES POSSESSIONS ALLEMANDES DE L'OCÉAN PACIFIQUE

SITUÉES AU SUD DE L'ÉQUATEUR, AUTRES QUE LE SAMOA ALLEMAND ET NAURU (1)

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que, par l'article 119 du Traité de Paix avec l'Allemagne, signé à Versailles, le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé, en faveur des principales Puissances alliées et associées, à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris la Nouvelle Guinée allemande et le groupe d'îles situé au sud de l'Equateur dans l'océan Pacifique, autres que le Samoa allemand et Nauru ;

Considérant que les principales Puissances alliées et associées ont convenu qu'un mandat soit conféré à Sa Majesté britannique, qui sera exercé en son nom par le Gouvernement du Commonwealt d'Australie, conformément à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, sur le territoire de la Nouvelle Guinée et les dites îles, et ont proposé que le mandat soit formulé ainsi que suit :

Considérant que Sa Majesté britannique agissant pour le Gouvernement du Commonwealth d'Australie et en son nom s'est engagée à accepter le mandat sur le dit territoire et a entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions suivantes :

Considérant que, aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné (paragraphe 8), il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une Convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil :

Par la présente, confirmant le mandat, a statué sur ses termes comme suit :

ARTICLE PREMIER

Le territoire sur lequel Sa Majesté britannique assume pour le Gouvernement du Commonwealth de l'Australie (ci-après dénommé le Mandataire) et en son nom, l'administration, sous le régime du mandat, comprend les anciennes colonies allemandes de la Nouvelle Guinée et les îles ci-devant allemandes situées dans l'océan Pacifique et au sud de l'Equateur, autres que les îles du groupe de Samoa et Nauru.

(1) Traduction de la Société des Nations.

ARTICLE 2

Le Mandataire aura pleins pouvoirs d'administration et de législation sur le territoire faisant l'objet du mandat. Ce territoire sera administré selon la législation du Mandataire comme partie intégrante de son territoire. Le Mandataire est en conséquence autorisé à appliquer aux régions soumises au mandat la législation du Commonwealth d'Australie sous réserve des modifications nécessitées par les conditions locales.

Le Mandataire accroîtra par tous les moyens en son pouvoir le bien-être matériel et moral, ainsi que le progrès social des habitants du territoire soumis au présent mandat.

ARTICLES 3 à 7

(Identiques aux articles 3 à 7 du mandat pour le Sud-Ouest allemand.)

MANDAT POUR LE SAMOA ALLEMAND (1)

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que, par l'article 119 du Traité de Paix avec l'Allemagne, signé à Versailles, le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé en faveur des principales Puissances alliées et associées à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris le Samoa allemand.

Considérant que les principales Puissances alliées et associées ont convenu qu'un mandat soit conféré à Sa Majesté britannique pour être exercé en son nom par le Gouvernement du Dominion de la Nouvelle-Zélande, conformément à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations sur le Samoa allemand et ont proposé que le mandat soit formulé ainsi que suit :

Considérant que Sa Majesté britannique, agissant pour le Gouvernement du Dominion de la Nouvelle-Zélande et en son nom, s'est engagée à accepter le mandat sur le dit territoire et a entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions suivantes :

Considérant que, aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné, paragraphe 8, il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une Convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

Par la présente, confirmant le mandat, a statué sur ses termes comme suit :

ARTICLE PREMIER

Le territoire sur lequel Sa Majesté britannique assume pour le Gouvernement du Dominion de la Nouvelle-Zélande (ci-après dénommé le

1) Traduction de la Société des Nations.

Mandataire) et en son nom l'administration, sous le régime du mandat, comprend l'ancienne colonie allemande de Samoa.

ARTICLE 2

Le Mandataire aura pleins pouvoirs d'administration et de législation sur le territoire faisant l'objet du mandat. Ce territoire sera administré selon la législation du Mandataire comme partie intégrante de son territoire. Le Mandataire est en conséquence autorisé à appliquer aux régions soumises au mandat la législation de la Nouvelle-Zélande sous réserve des modifications nécessitées par les conditions locales.

Le Mandataire accroîtra par tous les moyens en son pouvoir le bien-être matériel et moral, ainsi que le progrès social des habitants du territoire soumis au présent mandat.

ARTICLES 3 à 7

(Identiques aux articles 3 à 7 du mandat pour le Sud-Ouest allemand.)

MANDAT POUR LES ANCIENNES COLONIES ALLEMANDES

SITUÉES AU NORD DE L'ÉQUATEUR DANS L'OCÉAN PACIFIQUE (1)

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que, par l'article 119 du Traité de Paix avec l'Allemagne, signé à Versailles, le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé, en faveur des principales Puissances alliées et associées à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris le groupe d'îles situé au nord de l'Equateur, dans l'océan Pacifique ;

Considérant que les principales Puissances alliées et associées ont convenu qu'un mandat soit conféré à Sa Majesté l'Empereur du Japon pour administrer, conformément à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, les dites îles et ont proposé que le mandat soit formulé ainsi que suit :

Considérant que Sa Majesté l'Empereur du Japon s'est engagée à accepter le mandat sur les dites îles et à entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions suivantes ;

Considérant que, aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné, paragraphe 8, il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une Convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

(1) Traduction de la Société des Nations.

Par la présente, confirmant le mandat, a statué sur ses termes comme suit :

ARTICLE PREMIER

Les îles dont Sa Majesté l'Empereur du Japon (ci-après désigné le Mandataire) assume l'administration, sous le régime du mandat, comprennent toutes les anciennes îles allemandes situées dans l'océan Pacifique au nord de l'Equateur.

ARTICLE 2

Le Mandataire aura pleins pouvoirs d'administration et de législation sur le territoire faisant l'objet du mandat : ce territoire sera administré selon la législation du Mandataire comme partie intégrante de l'Empire du Japon. Le Mandataire est en conséquence autorisé à appliquer aux régions soumises aux mandat la législtion de l'Empire du Japon sous réserve des modifications nécessitées par les conditions locales.

Le Mandataire accroîtra par tous les moyens en son pouvoir le bien-être matériel et moral, ainsi que le progrès social des habitants du territoire soumis au présent mandat.

ARTICLES 3 A 7

(*Identiques aux articles 3 à 7 du mandat pour le Sud-Ouest africain.*)

TREATY BETWEEN THE UNITED STATES AND JAPAN

REGARDING RIGHTS OF THE TWO GOVERNMENTS AND THEIR RESPECTIVE NATIONALS IN FORMER GERMAN ISLANDS IN THE PACIFIC OCEAN NORTH OF THE EQUATOR, AND IN PARTICULAR THE ISLAND OF YAP

Signed at Washington, february 11, 1922.
Ratification advised by the senate, march 1, 1922.
Ratified by the President, june 2, 1922.
Ratified by Japan, june 23, 1922.
Ratifications exchanged at Washington, july 13, 1922.
Proclaimed, july 13, 1922.

BY THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA

A PROCLAMATION

Whereas a Convention between the United States of America and Japan with regard to the rights of the two Governments and their respective nationals in the former German Islands in the Pacific Ocean, lying north of the Equator, in particular the Island of Yap, was concluded and signed by their respective Plenipotentiaries at Washington, on the eleventh of

February, one thousand nine hundred and twenty-two, the original of which Convention is word for word as fallows :

The United States of America and Japan ;

Considering that by Article 119 of the Treaty of Versailles, signed on June 28, 1919, Germany renounced in favor of the Powers described in that Treaty as the Principal Allied and Associated Powers, to wit, the United States of America, the Bristish Empire, France, Italy and Japan, all her rights and titles over her oversea possessions ;

Considering that the benefits accruing to the United States under the aforesaid Article 119 of the Treaty of Versailles were confirmed by the Treaty between the United States and Germany, signed on August 25, 1921, to restore friendly relations between the two nations ;

Considering that the said four Powers, to wit, the British Empire, France, Italy and Japan, have agreed to confer upon His Majesty the Emperor of Japan a mandate, pursuant to the Treaty of Versailles, to to administer the groups of the German Islands in the Pacific Ocean lying north of the Equator, in accordance with the following provisions :

(Ici se trouvent reproduits, en anglais, les 7 articles du mandat pour les anciennes colonies allemandes situées au nord de l'Equateur, dans le Pacifique, dont nous donnons, page 237, la traduction officielle.)

Considering that the United States did not ratify the Treaty of Versailles and did not participate in the agreement respecting the aforesaid Mandate ;

Desiring to reach a definite understanding with regard to the rights of the two Governments and their respective nationals in the aforesaid islands, and in particular the Island of Yap, have resolved to conclude a convention for that purpose and to that end have named as their Plenipotentiaries :

The President of the United States of America : Charles Evans Hughes, Secretary of State of the United States ; and

His Majesty the Emperor of Japan : Baron Kijuro Shidehara, His Majesty's Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary at Washington ;

Who, after having communicated to each other their respective full powers, found to be in good and due form, have agreed as follows :

ARTICLE 1

Subject to the provisions of the present Convention, the United States consents to the administration by Japan, pursuant to the aforesaid Mandate, of all the former German Islands in the Pacific Ocean, lying north of the Equator.

ARTICLE 2

The United States and its nationals shall receive all the benefits of the engagements of Japan, defined in Articles 3, 4 and 5 of the aforesaid Man-

date, notwithstanding the fact that the United States is no a Member of the League of Nations.

It is further agreed between the High Contracting Parties as follows :

(1) Japan shall insure in the islands complete freedom of conscience and the free exercice of all forms of worship which are consonant with public order and morality ; American missionaries of all such religions shall be free to enter the islands and to travel and reside therein, to acquire and possess property, to erect religious buildings and to open schools throughout the islands ; it being understood, however, that Japan shall have the rigth to exercise such control as may be necessary for the maintenance of public order and good government and to take all measures required for such control.

(2) Vested American property rights in the mandated islands shall be respected and in no way impaired ;

(3) Existing treaties between the United States and Japan shall be applicable to the mandated islands ;

(4) Japan will address to the United States a duplicate of the annual report on the administration of the Mandate to be made by Japan to the Council of the League of Nations ;

(5) Nothing contained in the present Convention shall be affected by any modification which may be made in the terms of the Mandate as recited in the Convention, unless such modification shall have been expressly assented to by the United States.

ARTICLE 3

The United States and its nationals shall have free access to the Island of Yap on a footing of entire equality with Japan or any other nation and their respective nationals in all that relates to the landing and operation of the existing Yap-Guam cable or of any cable which may hereafter be laid or operated by the United States or by its nationals connecting with the Island of Yap.

The rights and privileges embraced by the preceding paragraph s'hall also be accorded to the Government of the United States and its nationals with respect to radio-telegraphic communication ; provided, however, that so long as the Government of Japan shall maintain on the Island of Yap an adequate radio-telegraphic station, cooperating effectively with the cables and with other radio stations on ships or on shore, without discriminatory exactions or preferences, the exercice of the right to establish radio-telegraphic stations on the Island by the United States or its nationals shall be suspended.

ARTICLE 4

In connection with the rights embraced by Article 3, specific rigths, privileges and exemptions, in so far as they relate to electrical communications, shall be enjoyed in the Island of Yap by the United States and its nationals in terms as follows :

(1) Nationals of the United States shall have the unrestricted right to reside in the Island, and the United States and its nationals shall have the rigth to acquire and hold on a footing of entire equality with Japan or any other nation or their respective nationals all kinds of property and interests, both personal and real, including lands, building, residences, offices, works and appurtenances.

(2) Nationals of the United States shall not be obliged to obtain any permit or licence in order to be entitled to land and operate cables on the Island, or to establish radio-telegraphic service, subject to the provisions of Article 3, or to enjoy any of the rights and privileges embraced bu this Article and by Article 3.

(3) No censorship or supervision shall be exercised over cable or radio messages or operations.

(4) Nationals of the United States shall have complete freedom of entry and exit in the Island for their persons and property.

(5) No taxes, port, harbour, or landing charges or exactions of any nature whatsoever, shall be levied either with respect to the operation cables or radio stations, or with respect to property, persons or vessels.

(6) No discriminatory police regulations shall be enforced.

(7) The Government of Japan will exercise its power of expropriation in the Island to secure to the United States or its nationals needed property and facilities for the purpose of electrical communications if such property or facilities cannot otherwise be obtained.

It is understood that the location and the area of land so to be expropriated shall be arranged between the two Governments according to the requirements of each case. Property of the United States or of its nationals and facilities for the purpose of electrical communication in the Island shall not be subject to expropriation.

ARTICLE 5

The present Convention shall be ratified by the High Contracting Parties in accordance with their respective constitutions. The ratifications of this Convention shall be exchanged in Washington as soon as practicable and it shall take effect on the date of the exchange of the ratifications.

IN WITNESS WHEREOF, the respective Plenipotentiaries have signed this Convention and have hereunto affixed their seals.

DONE in duplicate at the City of Washington, this eleventh day of February, one thousand nine hundred and twenty-two.

CHARLES EVANS HUGHES [SEAL.]
K. SHIDEHARA [SEAL.]

And whereas the said Convention, has been duly ratified on both parts, and the ratifications of the two governments were exchanged in the City of Washington, on the thirteenth day of July, one thousand nine hundred and twenty-two ;

Now, therefore, be it known that I, Warren G. Harding, President of the United States of America, have caused the said Concention to be made public, to the end that the same and every article and clause thereof may be observed and fulfilled with good faith by the United States and the citizens thereof.

In testimony whereof, I have hereunto set my hand and caused the seal of the United States to be affixed.

Done at the city of Washington, this thirteenth day of July, in the year of our Lord one thousand nine hundred and twenty-two, and
[SEAL.] of the Independence of the United States the oneh undred and forty-seventh.

WARREN G. HARDING.

By the President:

CHARLES E. HUGHES.

Secretary of State.

[EXCHANGES OF NOTES]

[*The Japanese Ambassador to the Secretary of State*]

JAPANESE EMBASSY,

Washington, February 11, 1922.

Sir:

In proceeding this day to the signature of the Convention between Japan and the United States with respect to the islands, under Japan's Mandate, situated in the Pacific Ocean and lying north of the Equator, I have the honor to assure you, under authorization of my Government, that the usual comity will be extended to nationals and vessels of the United States in visiting the harbors and waters of those islands.

Accept, Sir, the renewed assurances of my highest consideration.

K. SHIDEHARA.

Honorable CHARLES E. HUGHES,

Secretary of State.

[*The Secretary of State to the Japanese Ambassador*]

DEPARTMENT OF STATE,

Washington, February 11, 1922.

Excellency:

I have the honor to acknowledge the receipt of Your Excellency's Note under date of February 11, 1922, stating that the Japanese Government are quite willing to extend to American nationals and vessels the usual

comity in visiting the harbors and waters of the Japanese mandated islands.

Accept, Excellency, the renewed assurances of my highest consideration.

CHARLES E. HUGHES.

His Excellency

BARON KIJURO SHIDEHARA,

Ambassador of Japan.

(*The Secretary of State to the Japanese Ambassador*)

DEPARTMENT OF STATE,

Washington, February 11, 1922.

Excellency:

In proceeding this day to the signature of the Convention between the United States and Japan with respect to former German Possessions under a Mandate to Japan, I have the honor to state that if in the future the Government of the United States should have occasion to make any commercial treaties applicable to Australia and New Zealand, it will seek to obtain an extension of such treaties to the mandated islands south of the Equator, now under the Administration of those Dominions. I should add that the Government of the United States has not yet entered into a convention for the giving of its consent to the Mandate with respect to these islands.

I have the honor further to state that it is the intention of the Government of the United States, in making conventions, relating to former German territories under mandate, to request that the governments holding mandates should address to the United States, as one of the Principal Allied and Associated Powers, duplicates of the annual reports of the administration of their mandates.

Accept, Excellency, the renewed assurance of my highest consideration.

CHARLES E. HUGHES.

His Excellency

BARON KIJURO SHIDEHARA,

Ambassador of Japan.

[*The Japanese Ambassador to the Secretary of State*]

JAPANESE EMBASSY,

Washington, February 11, 1922.

Sir:

I have the honor to acknowledge the receipt of your note of this date,

stating that if in the future the Government of the United States should have occasion to make any commercial treaties applicable to Australia and New Zealand, it will seek to obtain an extansion of such treaties to the islands south of the Equator, under the mandate of Australia and New Zealand, and further that it is the intention of the Government of the United States, in making hereafter conventions relating to former German territories under mandate, to request that the Mandatories should address to the United States, as one of the Principl Allied and Associated Powers, duplicates of the annual reports on the administration of such mandated territories.

In taking note of your communication under acknowledgment, I beg you, Sir, to accept the renewed assurances of my highest consideration.

K. SHIDEHARA.

Honorable CHARLES E. HUGHES,

Secretary of State.

MANDAT POUR NAURU (1)

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que, par l'article 119 du Traité de Pais avec l'Allemagne, signé à Versailles, le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé, en faveur des principales Puissances alliées et associées, à tous ses droits sur ses possessions d'outre-mer, y compris Nauru ;

Considérant que les principales Puissances alliées et associées ont convenu qu'un mandat soit conféré à Sa Majesté britannique pour administrer, en conformité avec l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, Nauru et ont proposé que le mandat soit formulé ainsi que suit ;

Considérant que Sa Majesté britannique s'est engagée à accepter le mandat sur Nauru et a entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations conformément aux dispositions suivantes ;

Considérant que aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné, paragraphe 8, il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une Convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

Par la présente, confirmant le mandat, a statué sur ses termes comme suit :

ARTICLE PREMIER

Le territoire dont sa Majesté britannique (ci-après dénommée le Mandataire) assume l'administration, sous le régime du mandat, comprend

(1) Traduction de la Société des Nations.

l'île de Nauru, ancienne colonie allemande (Pleasant Island située vers le 167e degré de longitude Est et 0 degré 25 minutes de latitude Sud).

ARTICLE 2

Le Mandataire aura pleins pouvoirs d'administration et de législation sur le territoire soumis au présent mandat comme portion intégrante de son territoire.

Le Mandataire accroîtra, par tous les moyens en son pouvoir, le bien-être matériel et moral, ainsi que le progrès social des habitants du territoire soumis au présent mandat.

ARTICLES 3 A 7

(*Identiques aux articles 3 à 7 du mandat pour le Sud-Ouest africain allemand.*)

AGEEMENT BETWEEN

HIS MAJESTY'S GOVERNMENT IN LONDON
HIS MAJESTY'S GOVERNMENT OF THE COMMONWEALTH OF AUSTRALIA AND,
HIS MAJESTY'S GOVERNMENT OF THE DOMINION OF NEW ZEALAND.

Whereas a Mandate for the administration of the Island of Nauru has been confered by the Allied and Associated Powers upon the Bristish Empire, and such Mandate will come into operation on the coming into force of the Treaty of Peace with Germany :

And whereas it is necessary to make provision for the exercice of the said Mandate and for the mining of the phosphate deposits on the said Island :

Now, therefore, His Majesty's Government in London, His Majesty's Government of the Commonwealth of Australia, and His Majesty's Government of the Dominion of New Zealand do hereby agree as follows :

ARTICLE 1

The administration of the Island shall be vested in an Administrator.

The first Administrator shall be appointed for a term of five years by the Australian Government, and thereafter the Administrator shall be appointed in such manner as the three Governments decide.

The Administrator shall have power to make Ordinances for the peace, order, and good government of the Island, subject to the terms of this Agreement, and particularly (but so as not to limit the generality of the foregoing provisions of this Article) to provide for the education of children on the Island, to establish and maintain the necessary police force

and to establish and appoint courts and magistrates with civil and criminal jurisdiction.

ARTICLE 2

All the expenses of the administration (including the remuneration of the Administrator and of the Commissioners), so far as they are not met by other revenue, shall be defrayed out of the proceeds of the sales of the phosphates.

ARTICLE 3

There shall be a Board of Commissioners comprising three members, one to be appointed by each of the Governemnts who are parties to this Agreement.

ARTICLE 4

Each of the Commissioners shall hold office during the pleasure of the Government by which he is appointed.

ARTICLE 5

The three Governments, or, if they are unable to agree, a majority of them, shall fix the remuneration of the Commissioners.

ARTICLE 6

The title to the phosphate deposits on the Island of Nauru and to all land, building, plant and equipment on the Island used in connexion with the working of the deposits shall be vested in the Commissioners.

ARTICLE 7

Any right, title or interest which the Pacific Phosphate Company or any person may have in the said deposits, land, buildings, plant and equipment (so far as such rigth, title and interest is not dealt with by the Treaty of Peace) shall be converted into a claim for compensation at a fair valuation.

ARTICLE 8

The amount of the said compensation shall be contributed by the Governments of the United Kingdom, the Commonwealth of Australia, and the Dominion of New Zealand in proportions to be mutually agreed upon or in the event of their failing to agree within three months of this Agreement coming into force then in the same proportions as the first allotment of phosphates under article 14 of this Agreement. Any other capital necessary for working expenses shall be contributed by the three Governments in the same proportions.

ARTICLE 9

The deposits shall be worked and sold under the direction, manage-

ment and control of the Commissioners, subject to the terms of this Agreement.

It shall be the duty of the Commissioners to dispose of the phosphates for the purpose of the agricultural requirements of the United Kingdom, Australia and New Zealand, so far as those requirements extend.

ARTICLE 10

The Commissioners shall not, except with the unanimous consent of the three Commissioners, sell or supply any phosphates to, or for shipment to, any country or place other than the United Kingdom, Australia or New Zealand.

ARTICLE 11

Phosphates shall be supplied to the United Kingdom, Australia and New Zealand at the same f.o.b. price, to be fixed by the Commissioners on a basis which will cover working expenses, cost of management, contribution to administrative expenses, interest on capital, a sinking fund for the redemption of capital, and for other purposes ananimously agreed on by the Commissioners and other charges.

Any phosphates not required by the three Governments may be sold by the Commissioners at the best price obtainable.

ARTICLE 12

All expenses, costs and charges shall be debited against receipts; and if by reason of sales to countries other than the United Kingdom, Australia, or New Zealand, or by other means or circumstances, any surplus funds are accumulated, they shall be credited by the Commissioners to the three Governments in the proportion in which the three Governments have contributed under Article 8 of this Agreement and held by the Commissioners in trust for the three Governments to such uses as those Governments may direct, or, if so directed by the Government for which they are held, shall be paid over to that Government.

ARTICLE 13

There shall be no interference by any of the three Governments with the direction, management, or control of the business of working, shipping, or selling the phosphates, and each of the three Governments binds itself not to do or to permit any act thing contrary to or inconsistent with the terms and purposes of this Agreement.

ARTICLE 14

Until the readjustment hereinafter mentioned, each of the three Governments shall be entitled to an allotment of the following proportions of the phosphates produced or estimated to be producted in each year, namely :—

United Kingdom.....	42 per cent.
Australia	42 per cent.
New Zealand.....	16 per cent.

Provided that such allotment shall be for home consumption for agricultural purposes in the country of allotment, and not for export.

At the expiration of the period of five years from the coming into force of this Agreement, and every five years thereafter, the basis of allotment shall be readjusted in accordance with the actual requirements of each country.

If in any year any of the three Governments does not require any portion of its allotment, the other Governments shall be entitled, so far as their requirements for home consumption extend, to have that portion allotted among themselves in the proportions of the percentages to which they are entitled as above.

Where any proportion of the allotment of one of the Governments is not taken up by that Government, that Government shall, when the phosphates are sold, be credited with the amount of the cost price as fixed by the Commissionners under the first paragraph of Article 11 ; but if such phosphates are sold to a purchaser other than one of the Governments, any profit above the said cost prince shall be carried to the surplus fund mentioned in Article 12.

ARTICLE 15

The Agreement shall come into force on its ratification by the Parliaments of the three countries.

Dated this second day of July in the year of Our Lord one thousand nine hundred and nineteen.

(Signed) D. LLOYD GEORGE.
(Signed) W. M HUGHES.
(Signed) W. F. MASSEY.

AGREEMENT BETWEEN

HIS MAJESTY'S GOVERNMENT IN LONDON,
HIS MAJESTY'S GOVERNMENT OF THE COMMONWEALTH OF AUSTRALIA AND,
HIS MAJESTY'S GOVERNMENT OF THE DOMINION OF NEW ZEALAND.

WHEREAS a Mandate fot the administration of the Island of Nauru has been conferred upon His Majesty : AND WHEREAS by an Agreement dated the Second day of July 1919 between His Majesty's Government in London the Government of the Commonwealth of Australia and the Govern-

ment of the Dominion of New Zealand (hereinafter called the « Contracting Governments ») it is among other things provided that.

ARTICLE 1

The Administration of the Island shall be vested in an Administrator.

The first Administrator shall be appointed for a term of five years by the Australian Government and thereafter the Administrator shall be appointed in such a manner as the three Governments decide.

The Administrator shall have power to make ordinances for the peace order and good government of the island subject to the terms of this Agreement and particularly (but so as not to limit the generality of the foregoing provisions of this Article) to provide for the education of children on the island to establish and maintain the necessary police force and to establish and appoint courts and magistrates with civil and criminal jurisdiction :

AND WHEREAS the Government of the Commonwealth of Australia have appointed Brigadier-General Thomas Griffiths, G.M.G., C.B.E., D.S.O., to be the first Administrator.

AND WHEREAS it is expedient to make further provision for the good government of the Island under the terms of the Mandate and of the Treaty of Peace with Germany subject to the terms of the Agreement aforesaid :

IT IS HEREBY FURTHER AGREED between the three Governments as follows :

1. All ordinances made by the Administrator shall be subject to confirmation or disallowance in the name of His Majesty, whose pleasure in respect of such confirmation or disallowance shall be signified by one of His Majesty's Principal Secretaries of State, or by the Governor General of the Commonwealth of Australia acting on the advice of the Federal Executive Council of the Commonwealth, or by the Governor General of the Dominion of New Zealand acting on the advice of the Executive Council of the Dominion, according as the Administrator shall have been appointed by His Majesty's Government in London, or by the Government of the Commonwealth of Australia, or by the Government of the Dominion of New Zealand, as the case may be.

2. The Administrator shall conform to such instructions as he shall from time to time receive from the Contracting Government by which he has been appointed.

3. Copies of all ordinances, proclamations and regulations made by the Administrator shall be forwarded by him to the Contracting Government by which he has been appointed, for confirmation or disallowance, and to the two other Contracting Governments for their information ; and the Administrator shall supply through the Contracting Government by which he has been appointed such other information regarding the administration of the Island as either of the other Contracting Governments shall require.

4. All such reports as are required to be rendered to the Council of the League of Nations in virtue of Article 22 of the aforesaid Treaty of Peace or otherwise shall be transmitted by the Administrator through the Contracting Government by which he has been appointed to His Majesty's Government in London for presentation to the Council on behalf of the Bristih Empire as Mandatory.

Dated this 30th day of May in the year of Our Lord one thousand nine hundred and twenty three.

(Signed) DEVONSHIRE.
(Signed) JOSEPH COOK.
(Signed) JAMES ALLEN.

TRAITÉ ENTRE LES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE L'EMPIRE BRITANNIQUE, LA FRANCE ET LE JAPON

RELATIF A LEURS POSSESSIONS INSULAIRES ET LEURS DOMINIONS INSULAIRES DANS LA RÉGION DE L'OCÉAN PACIFIQUE

Les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France et le Japon,

En vue de préserver la paix générale et de maintenir leurs droits touchant leurs possessions insulaires ainsi que leurs dominions insulaires dans la zone de l'océan Pacifique,

Ont décidé de conclure un traité à cet effet et ont désigné pour leurs plénipotentiaires, savoir :

Le Président des Etats-Unis d'Amérique :

Charles Evans Hughes ;

Henry Cabot Lodge ;

Oscar W. Underwood ;

Elihu Root, citoyens des Etats-Unis ;

Sa Majesté le Roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et des territoires britanniques au delà des mers, empereur des Indes :

Le très honorable Arthur James Balfour, O. M. ; M. P. ; lord président du conseil du roi ;

Le très honorable baron Lee of Fareham, G. B. E., K. C. R., premier lord de l'amirauté ;

Le très honorable sir Auckland Campbell Geddes, K. C. B., son ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire aux Etats-Unis d'Amérique ; et

Pour le dominion du Canada :

Le très honorable Robert Laird Borden, G. C. M. G., K. C. ;

Pour le Commonwealth d'Australie :

L'honorable George Foster Pearce, ministre de la défense ;

Pour le dominion de la Nouvelle-Zélande :

Sir John William Salmond, K. C., juge à la cour suprême de Nouvelle-Zélande ;

Pour l'Union Sud-Africaine :

Le très honorable Arthur James Balfour, O. M., M. P. ;

Pour l'Inde :

Le très honorable Valingman Sankaranarayana Srinivasa Sastri, membre du Conseil d'Etat de l'Inde ;

Le Président de la République française :

M. René Viviani, député, ancien président du Conseil des ministres,

M. Albert Sarraut, député, ministre des colonies,

M. Jules J. Jusserand, ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire près le Président des Etats-Unis d'Amérique, grand-croix de l'ordre national de la Légion d'honneur ;

Sa Majesté l'Empereur du Japon :

Le baron Tomosaburo Kato, ministre de la marine, Junii, membre de la première classe de l'ordre impérial du grand cordon du Soleil Levant avec la Fleur de Paulonia ;

Le baron Kijuro Shidehara, son ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire à Washington, Joshii, membre de la première classe de l'ordre impérial du Soleil Levant ;

Le prince Iyesato Tokugawa, Junii, membre de la première classe de l'ordre impérial du Soleil Levant ;

M. Masanao Hanihara, vice-ministre des affaires étrangères, Jushii, membre de la seconde classe de l'ordre impérial du Soleil Levant,

lesquels, après avoir échangé leurs pleins pouvoirs reconnus en bonne et due forme, ont convenu des dispositions suivantes :

I

Les Hautes Parties Contractantes conviennent, en ce qui les concerne, de respecter leurs droits touchant leurs possessions insulaires ainsi que leurs dominions insulaires dans la zone de l'océan Pacifique.

S'il venait à surgir entre certaines des Hautes Parties Contractantes un différend issu d'une question quelconque concernant le Pacifique et mettant en cause leurs droits ci-dessus visés, différend qui ne serait pas réglé d'une façon satisfaisante par la voie diplomatique et qui risquerait de compromettre l'heureuse harmonie existant actuellement entre elles, ces Puissances devront inviter les autres Parties Contractes à se réunir dans une conférence qui sera saisie de l'ensemble de la question aux fins d'examen et de règlement.

II

Au cas où les droits ci-dessus visés seraient menacés par la conduite agressive de toute autre puissance, les Hautes Parties Contractantes devront entrer en communication entre elles de la manière la plus complète et la plus franche, afin d'arriver à une entente sur les mesures les plus efficaces à prendre, conjointement ou séparément, pour faire face aux nécessités de la situation.

III

Le présent traité produira ses effets pendant une durée de dix années à dater du jour de sa mise en vigueur, et, à l'expiration de la dite période, continuera à produire ces effets sous réserve du droit de chacune des Hautes Parties Contractantes, d'y mettre fin sur préavis de douze mois.

IV

Le présent traité sera ratifié aussitôt que faire se pourra, conformément aux méthodes constitutionnelles des Hautes Parties Contractantes ; il entrera en vigueur dès le dépôt des ratifications qui sera effectué à Washington ; sur quoi, la convention entre la Grande-Bretagne et le Japon, conclue à Londres le 13 juillet 1911, prendra fin. Le gouvernement des Etats-Unis remettra à chacune des Puissances signataires une copie certifiée conforme du procès-verbal de dépôt des ratifications.

Le présent traité, en français et en anglais, restera déposé dans les archives du gouvernement des Etats-Unis et des copies certifiées conformes en seront remises par ce gouvernement à chacune des Puissances signataires.

En foi de quoi les plénipotentiaires sus-nommés ont signé le présent traité.

Fait à Washington, la 13 décembre 1921.

(Suivent les signatures des plénipotentiaires.)

DÉCLARATION

Il est déclaré, au moment de signer ce jour le traité entre les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France et le Japon, que c'est la volonté et l'intention des Puissances signataires :

1. Que le traité s'appliquera aux îles sous mandat situées dans l'océan Pacifique ; sous réserve cependant que la conclusion du traité ne pourra être considérée comme impliquant l'assentiment, de la part des Etats-Unis d'Amérique, aux mandats et n'empêchera pas la conclusion, entre les Etats-Unis d'Amérique et les Puissances mandataires respectivement, d'accords ayant trait aux îles sous mandat.

2. Que ne seront pas comprises parmi les contestations visées au second paragraphes de l'article 1er les questions qui, d'après les principes du droit international, relèvent exclusivement de la souveraineté des Puissances respectives.

Washington, le 13 décembre 1921.

(Suivent les signatures et les sceaux des plénipotentiaires.)

TABLE DES MATIÈRES

Pages

INTRODUCTION 1

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE SOMMAIRE DE LA QUESTION DES MANDATS

CHAPITRE I

De quel principe et comment le système des mandats a été dégagé par la Conférence de la Paix 4
Principe directeur de la Conférence 4
Application du principe des nationalités aux colonies allemandes. 10
Application du principe des nationalités aux territoires non turcs de l'Empire ottoman 19
Contenu de la décision du 30 janvier 1919 25
L'histoire fournit-elle des précédents aux mandats? 28

CHAPITRE II

Attribution des mandats par le Conseil Suprême. Elaboration des termes de ces mandats. Participation de la Société des Nations au fonctionnement du système 33
Analyse de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations 33
Attribution des mandats sur les colonies allemandes 36
Attribution des mandats sur les territoires non turcs de l'Empire ottoman 46
Introduction de la Société des Nations dans le fonctionnement du système 55

CHAPITRE III

Adoption des mandats par le Conseil de la Société des Nations ... 61
Compétence de la Société des Nations et adoption des mandats C. 61
Intervention des Etats-Unis d'Amérique 65
Effet de cette intervention en ce qui concerne les mandats C 69
Effets de cette intervention en ce qui concerne les mandats B 72
Effets de cette intervention en ce qui concerne les mandats A 76
Appendice au chapitre III. La Mésopotamie 81

DEUXIÈME PARTIE

ESSAI SUR UNE THÉORIE DES MANDATS

CHAPITRE I

Définition des mandats internationaux..... 87
Ce qu'ils ne sont pas..... 87
Ce qu'ils sont..... 90

CHAPITRE II

Statut politique des territoires placés sous un mandat A..... 91
Statut politique des colonies placées sous un mandat B ou un mandat C..... 104
Nationalité des habitants des colonies sous mendat B ou C 119

CHAPITRE III

Exercice du mandat au point de vue politique et administratif :
Mandats A..... 122
Mandats B et mandats C..... 134

CHAPITRE IV

Statut privé des habitants. Garanties assurées par les mandats. Sanction de ces garanties..... 139
Droit des habitants des territoires sous mandat A..... 139
Droit des habitants des colonies sous mandat B ou C..... 142
Sanction de ces droits..... 149

CHAPITRE V

Sens et portée de l'égalité économique telle qu'elle est stipulée dans les mandats..... 153
Egalité économique dans les mandats A et B..... 154
Egalité archéologique dans les pays de mandat A..... 160
Régime économique des colonies sous mandat C..... 161

CHAPITRE VI

Egalité des missions religieuses dans les pays de mandat..... 164
Dans les pays sous mandat A et B..... 164
Dans les colonies sous mandat C..... 166

CONCLUSION 169

BIBLIOGRAPHIE 177

ANNEXES 181

Article 22 du Pacte de la Société des Nations..... 181

Mandats A

Mandat pour la Syrie et le Liban..... 183

Mandat pour la Palestine..... 189
Convention franco-britannique signée à Paris..... 196
Traité conclu entre la Grande-Bretagne et l'Irak..... 201
Protocole modifiant le traité entre la Grande-Bretagne et l'Irak.. 206

Mandats B

Mandat français sur le Togo..... 207
Déclaration franco-britannique annexée au mandat précédent... 211
Convention entre la France et les Etats-Unis d'Amérique concernant la partie du Togo placée sous mandat français..... 215
Mandat français sur le Cameroun..... 217
Déclaration franco-britannique annexée au mandat précédent... 218
Convention entre la France et les Etats-Unis d'Amérique concernant la partie du Cameroun sous mandat français..... 222
Mandat britannique sur le Togo..... 222
Mandat britannique sur le Cameroun..... 223
Mandat belge sur le territoire de l'Est africain..... 224
Traité et Protocole avec les Etats-Unis d'Amérique, concernant le mandat de la Belgique sur le territoire de Ruandi-Urundi..... 226
Mandat britannique sur l'Est africain..... 230

Mandats C

Mandat pour le Sud-Ouest africain allemand..... 233
Mandat pour les possessions allemandes de l'océan Pacifique situées au sud de l'Equateur, autres que le Samoa allemand et Nauru..... 235
Mandat pour le Samoa allemand..... 236
Mandat pour les anciennes colonies allemandes situées au nord de l'Equateur, dans l'océan Pacifique..... 237
Treaty between the United States and Japan..... 238
Mandat pour Nauru..... 244
Nauru Island Agreement, Act 1919..... 245
Nauru Island Agreement, Act 1923..... 248
Traité entre les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire Britannique, la France et le Japon, relatif à leurs possessions insulaires et leurs dominions insulaires dans la région de l'Océan Pacifique..... 250
Déclaration annexe..... 252

Rochefort-sur-mer. — Imprimerie A. Thoyon-Thèze, place Colbert.

UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
3 0112 059092897

A LA MÊME LIBRAIRIE

…rie et le Liban en 1922. In-8°, …eprod. photog. et cartes. **12** fr.

… tout Français doit savoir de …yrie et du Liban. 1922. Broch. …gravures et carte..... **2** fr.

…lture et Élevage au Came-… par R. THILLARD, Inspecteur d'A…ure coloniale. 1920. In-8°, avec … photog..... **12** fr.

…ence au Cameroun. *Etudes …. Etudes médicales. Etudes d'hy… et de prophylaxie,* par le Dr G. …TIN, Médecin principal des troupes …niales. 1921. In-8°, avec 37 reprod. …otog. et 17 cartes et plans... **40** fr.

…ide de la Colonisation au Came-roun, ouvrage publié par le Commissariat de la République française au Cameroun. 1923. In-8°, avec reproductions photographiques..... **8** fr.

L'Afrique du Nord. Son avenir économique et agricole, par H. COSNIER, Ingénieur agronome, Sénateur. In-8°, avec reprod. photogr. et cartes..... **20** fr.

Ce que tout Français devrait savoir sur nos Colonies, par MM. Ch. RÉGISMANSET, G. FRANÇOIS, F. ROUGET. 1924. In-16 avec gravures et cartes.... **5** fr.

Manuel du Conseiller Général des Colonies. *Les Assemblées coloniales : Conseils généraux, Conseils coloniaux,* par René BOISNEUF, Député. 1922. In-8°. **30** fr.

La Chronologie Coloniale, *contenant les dates principales de l'Histoire, de l'Organisation de la législation et de l'administration des colonies françaises des origines à nos jours,* par A. MARIOL, attaché au Ministère des Colonies. 1923. In-8°..... **15** fr.

Questions coloniales, par Ch. RÉGISMANSET, Chef au Ministère des Colonies :
1re série, 1910-1912, in-12..... **4** fr. **50**
2e série, 1912-1919, 2 vol. in-12... **15** fr.

Le Budget local des Colonies, par G. FRANÇOIS, Sous-chef au Ministère des Colonies, préface de M. Lucien HUBERT, Sénateur. 3e édition, revue et augmentée et mise au courant de la législation. In-8°..... **8** fr.

Le Régime de la propriété foncière en Indochine. *Ce qui a été fait. Ce qu'il reste à faire.* — Rapport présenté à M. le Ministre des Colonies par A. BOUDILLON, Inspecteur de l'Enregistrement et des Domaines, chargé de mission. 1915. In-8°..... **15** fr.

Le Régime douanier de l'Indochine, par René FERRY, Docteur en droit, Rédacteur au Ministère des Colonies, préface de M. NOULENS, Député, ouvrage honoré d'une subvention du Ministère des Colonies. 1912. In-8°.... **7** fr. **80**

Le Régime douanier du Maroc et le développement du commerce Marocain, par DONON. 1920. In-8°. **10** fr.

Les réformes en Algérie et le Statut des Indigènes, par Victor PIQUET. 1919. In-18..... **4** fr. **50**

La Crise balkanique, 1912-1913, par IANCOVICI. Préface de René PINON. In-18..... **3** fr. **50**

Monroïsme, *Notes, études sur la politique continentale américaine à l'égard de l'Europe,* par CAPELLA Y PONS. In-18..... **2** fr. **50**

Les Problèmes algériens. *L'arabophile. Le nationalisme musulman. Le colonat et l'indigénat. La francisation de l'Algérie. L'autonomie algérienne. L'administration indigène. Le conflit des races. La question de l'Ouenza,* par AJAM, Député. In-18..... **3** fr. **50**

Le catalogue général est envoyé franco sur demande

Rochefort-sur-mer. — Imprimerie A. Thoyon-Thèze.